УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Јелена П. Вучковић

ПОЛОЖАЈ ЈАВНИХ АГЕНЦИЈА У СИСТЕМУ ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ

докторска дисертација

Београд, септембар 2013.

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF LAW

Jelena P. Vučković

THE STATUS OF PUBLIC AGENCIES IN THE SYSTEM OF SEPARATION OF POWERS

PhD thesis

Belgrade, September 2013.

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Јелена П. Вучковић

ПОЛОЖАЈ ЈАВНИХ АГЕНЦИЈА У СИСТЕМУ ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ

докторска дисертација

Чланови комисије за оцену дисертације:

Проф. др Стеван Лилић (ментор), редовни професор

Правни факултет Универзитета у Београду

Проф. др Миле Дмичић, редовни професор

Универзитета у Бања Луци

Проф. др Добросав Миловановић, ванредни професор

Правни факултет Универзитета у Београду

Београд, септембар 2013.

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF LAW

Jelena P. Vučković

THE STATUS OF PUBLIC AGENCIES IN THE SYSTEM OF SEPARATION OF POWERS

PhD thesis

Evaluation Committe Members:

Stevan Lilić, LL.D. (Mentor), Full Professor of Law

University of Belgrade Faculty of Law

Mile Dmičić, LL.D., Full Professor of Law

University of Banja Luka Faculty of Law

Dobrosav Milovanović, LL.D., Associate Professor of Law

University of Belgrade Faculty of Law

Belgrade, September 2013.

Јелена П. Вучковић

ПОЛОЖАЈ ЈАВНИХ АГЕНЦИЈА У СИСТЕМУ ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ

- докторска дисертација –

Р Е З И М Е

Научно-страживачки циљ(еви). Појава и ширење јавних агенција попримило је глобалне размере. Државна управа на агенције преноси бројна управна и регулаторна овлашћења. Широка овлашћења јавних агенција изазвала су фрагментацију управног система и довела у питање традиционално схватање принципа поделе власти. Савремена управна и уставна теорија и пракса суочава се са потребом да организационо и функционално идентификује јавне агенције и да их правно и полититички дефинише. Ово истраживање има за цињ да укаже на потребу прецизирања правног и полтитичког положаја јавних агенција, не само ради олакшавања правне и политичке контроле над њима, већ и ради стварања услова за спречавања политизације агенција. Теза је ове дисертације да је одсуство правне контроле над јавним агенцијама последица нејасног уставноправног и управноправног положаја „агенцијске власти". Овај феномен пристутан је и у Србији, посебно ако се имају у виду разлике у правном положају јавних агенција и независних регулаторних тела. Проблеми агенцификације изазавали су данас супротан институционални тренд – деагенцификацију. Суочени са глобалном кризом и растућим захтевом грађана за интеграцијом у пружању јавних услуга, многе земље прибегавају организационом и функционалном реструктурирању јавних агенција.

Метод(и) истраживања. Теоријско испитивање положаја јавних агенција у систему поделе власти захтева широки методолошки приступ. У истраживању проблематике односа јавних агенција и поделе власти, првенствено је примењен правни метод, који је примењен ради анализе националног агенцијског законодавства, посебно са нормативног аспекта уставног и законског положаја агенција у систему поделе власти. Правним методом обрађена су питања положај и овлашћења јавних агенција, као и механизми њихове контроле у контексту система поделе власти. Компаративна

медота коришћена је ради упоређивања националних законодавстава о јавним агенцијама, укључујући и упоређивање са европским и америчким институцијама и јавном администрацијом. Нормативна и компаративна анализа се употпуњује испитивањем ширег друштвеног и политичког контекста, укључујући традицију и историју институција, да би се дошло до научно релевантног тумачења положаја јавних агенција у систему поделе власти. У одређеној мери коришћен је и историјски метод, имајући у виду да се позитивна решења и актуелне тенденције у правном положају и политичком контексту агенција могу боље разумети ако се узму у обзир услови и фактори настанка агенција. Коначно, у истраживању је су се осим правног, односно компаративног и историјског метода као основних, користиле и друге научне методе, посебно емпиричке, квантитативне и друге методе науке о управи и јавној управи, јавне политике и јавног менаџмента, као и политиколошки метод како би се сагледали политички процеси и утицаји на положај и рад јавних агенција у конкретном политичком контексту.

Резултат(и) истраживања. Истраживање проблематике односа јавних агенција показује корелацију између функционалне разноврсности управних послова и организационог устројства јавних агенција, што значи да функционалну динамику управног система прати структурална динамика организационих модула. Међутим, агенције су (што се посебно односи на регулаторне јавне агенције) кумулирале велики број разнородних надлежности, што је као исход имало не само да јавне агенције обављају матичне послове управне и извршне фзнкције, већ и послове из делокруга законодавне и судске власти. У том контексту, процес агенцификације ствара утисак настанка једне ове тзв. агенцијске власти у систему поделе власти. Агенцификација има тенденцију да дестабилизује систем поделе власти у корист извршне (управене) власти и доводи до демократског дефицита у глобалним оквирима уставног система. Са тог становишта, јавне агенције и независна регулаторна тела, не уклапају се у традиционални систем поделе власти. Наша истараживања показала су да је уставноправни положај јавних агенција у Србији недовољно јасно дефинисан, што има за последицу инконзистентност у њиховом правном положају и „замагљивање“ њихове правне природе, као и смањења, уместо повећања ефикасне правне и политичке контроле. Теза је ове дисертације да треба јасније правно регулисати положај и контролу јавних агенција у систему поделе власти, и то пре свега у правцу јачања менаџерског професионализма, са једне, и ограничавања прекомерне политизације, са друге стране. Из тих разлога, политички се утицај на јавне агенције и независна

регулаторна тела мора одговарајућим механизмима ставити под правну контролу. Систем правне контроле јавних агенција и независних регулаторних тела не треба да нарушава њихову независност, већ да отежава политизацију.

Закључци. На основу спроведених истраживања и аналитичком обрадом проблематике односа јавних агенција и поделе власти, у оквиру ове докторске дисертације, изведени су одговарајући закључци. *Прво*, агенције су неопходан инструмент за све шири круг послова јавног сектора. Гломазни државни апарат не може на најквалитетнији начин да задовољи потребе грађана и других корисника јавних услуга. *Друго*, процес агенцификације се шири и обухвата различите области јавних послова, што додатно компликује дефинисање појма јавних агенција. *Треће*, агенцификација, осим професионализације и квалитета пружања услуга грађанима („јавни сервис“), ствара и проблеме који произилазе из чињенице да агенције нису довољно јасно и прецизно регулисане, што отвара врата политизацији агенција. Многе агенције измичу контроли државе, док су друге продужена рука извршне власти, посебно владе и појединих министарства. *Четврто*, агенцификација је створила одређене проблеме као што су: умножавање управе, фрагментација управног система, нетранспарентност агенцијске управе, отежана координација и контрола. Ове тенденције изазивају и тзв. дефицит демократије, институције система (нпр. скупштина, влада, министарстава и др.) немају адекватан механизам контроле рада јавних агенција, посебно у транзиционим земљама. *Пето*, контрола политичког утицаја на јавне агенције може се постићи прецизирањем правног положаја јавних агенција. Могуће је успоставити јасан и кохерентан уставни модел „агенцијске управе“, која подразумева да агенције треба да решавају сложене задатке и проблеме, али и да политички утицај, који је неминован и очигледан у свим компаративним системима, буде контролисан институционалним правним механизмима.

Кључне речи: Јавне агенције. Агенцификација. Агенцијска управа. Подела власти. Правни положај јавних агенција. Политизација јавних агенција. Контрола јавних агенција.

Научна област ПРАВО

Ужа научна област УПРАВНО ПРАВНА

УДК: 35.072

Jelena P. Vučković

THE STATUS OF PUBLIC AGENCIES IN THE SYSTEM OF SEPARATION OF POWERS

- Doctoral Dissertation –

SUMMARY

Research objective(s). The emergence and rise of public agencies took a global proportion. State administration delegated to agencies many administrative and regulatory powers. Broad powers of public agencies caused fragmentation of administrative systems and challenged the traditional understanding of the separation of powers. Hence the need to identify public agencies both organizationally and functionally. It is necessary to point out a very different legal position of agencies in comparative constitutional and administrative systems, and analyze reasons and the legal and political consequences of such a situation. This research points to the necessity of reducing diversity in the legal statuses of agencies, because it is hard to lawfully control public agencies and creates conditions for undue politicization of agencies. The aim is to show that the main cause of the lack of control of public agencies lies in the inconsistent constitutional and administrative status of public agencies. This is especially true when one takes into account the various statuses of Serbian independent public agencies, which makes them hard to control and be accountable in the system of separation of powers. Problems of agencification caused an institutionally opposite contemporary trend - deagencification. Faced with a global crisis and growing citizens' demand for integrated service provision, many countries centralize, coordinate, redistribute and merge public agencies.

Research method(s). Theoretical examination of the status of public agencies in the system of separation of powers requires a broad methodological approach. We have primarily applied the legal method in analyzing national legislation that regulates agencies, though the prism of constitutional status of agencies and the separation of powers. The legal method was used to analyze the status and functions of public agencies and in particular the mechanism of

their control. Diverse national legislations are analyzed with the use of the comparative method, which in particular examines the European and American institutions and public administration. Normative and comparative analysis is completed by examining the broader social and political context, including the tradition and history of institutions, in order to reach a scientific interpretation of the relevant status of public agencies in the system of separation of powers. Positive solutions and current trends can be properly understood if we take into account the conditions and factors for the development of agencies, for which the historical method was applied. In the research, in addition to legal, as the basic method, we have applied the empirical and quantative methods used by administrative and public administration science, and public policy and public management methods. The political science methods were used in order to apprehend the political process and their effects on public agencies in a particular political context.

Research result(s). The research shows the correlation between the functional diversity of administrative tasks and organization of agencies, and that the functional dynamics of the administrative system is followed by organizational and structural dynamics. However, regulatory agencies cumulated a large number of diverse responsibilities, performing at the same time not only the tasks of administrative and executive nature, but also tasks of the legislative and judicial branches of government. The “agencification” process creates an impression of the emergence of the new "agency branch of government" in a system of separation of powers. This actually destabilizes the existing system of the separation powers in favor of the executive (administrative) power and produces a “democratic deficit” in the constitutional system, as the creation of public agencies with wide and undefined competences undermines the traditional system of separation of powers. The research shows that the lack of a clearly defined constitutional status of public agencies in Serbia has resulted in differences in the legal status of the agencies, which "blurs" their legal character and makes control less effective. Due to this, it is necessary to clearly regulate the legal status and control of public agencies in the separation of powers system by strengthening management professionalism and limiting excessive politicization. Political influence must be controlled by appropriate legal mechanisms. Although public agencies should enjoy adequate legal and managerial autonomy and independence they need to be legally controlled through a system of legal and political institutions. Legal controls should not violate the independence of public agencies , but should prevent their politicization.

Conclusion(s). On the basis of the conducted research and the analytical examination of the topic of public agencies and the separation of powers, within the framework of this

doctoral dissertation, the following conclusions were elaborated. *First*, public agencies are an indispensable tool for conducting the ever-expanding scope of functions of the public sector. The growing state apparatus is not the best way to meet the needs of citizens and other public services users. *Second*, the process of agencification expands and encompasses various spheres of public affairs, which further complicates the definition of the concept of public agencies, which are found in various forms of organization. *Third*, agencification creates problems that derive from the fact that agencies are not clearly and precisely regulated, which opens the door to politicization of the agencies. Many agencies are within reach of government but controlled by non-state measures, or operate without formal government interference, but there are agencies that are an extension of the government and ministries, which are hiding behind the agencies. *Fourth*, agencification has created certain problems such as duplication of administration, fragmentation of the administrative system, non-transparency of agency administration, coordination difficulties, control deficits of public agencies etc., This creates a "democratic deficit" because ministries, government and parliament do not have adequate mechanisms for control of public agencies, especially in transition countries. *Fifth*, control of the political influence on public agencies can be achieved by specifying the legal status of public agencies. It is possible to establish a clear and coherent constitutional model of public agencies, which means that agencies need to solve difficult tasks and problems, but the political impact, which is inevitable and obvious in all comparable systems, is controlled by institutional legal mechanisms and public policy evaluation mechanisms.

Keywords: Public agencies. Agencification. Agency administration. Separation of powers. Legal status of public agencies. Politization of public agencies. Supervision of public agencies.

Scientific Field: LAW

Narrow Scientific Field : PUBLIC LAW/ADMINISTRATIVE LAW

УДК: 35.072

ДЕО ДРУГИ
ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ ИЗМЕЂУ ПОЛИТИКЕ И ПРАВА

ДЕО ТРЕЋИ
ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ И ПОДЕЛА ВЛАСТИ

ДЕО ЧЕТВРТИ
ИЗАЗОВИ АГЕНЦИФИКАЦИЈЕ И РЕФОРМА ЈАВНИХ АГЕНЦИЈА

ДЕО ПЕТИ
ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ У СИСТЕМУ ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ – ЗАКЉУЧАК

PART TWO
PUBLIC AGENCIES BETWEEN POLICY AND LAW

PART THREE

PUBLIC AGENCIES AND SEPARATION OF POWERS

PART FOUR

AGENCIFICATION CHALLENGES AND REFORM OF PUBLIC AGENCIES

PART FIVE

PUBLIC AGENCIES IN THE SEPARATION OF POWERS SYSTEM - CONCLUSION

УВОД

У добу убрзаних друштвених, економских и правних промена, измена модалитета обављања јавних послова привлачи континуирану пажњу како правне, тако и теорије других друштвених наука. Све већи обим сервисних и развојних, али и регулаторних послова, преноси се на недржавне, односно парадржавне субјекте. Међу њима се посебно истичу јавне агенције као посебне врсте управних организација које се креирају за обављање послова најчешће у одређеној ужој области друштвеног живота. Процес широког преношења јавних овлашћења на агенције све чешће се назива агенцификацијом. Агенцификација је постала глобални феномен, имајући у виду да је захватила и развијене државе са изграђеним управним системима и многа друштва у развоју и транзиционе земље. За теорију управног и уставног права та појава је интересантна превасходно у контексту теорија поделе власти и односа тог новог феномена са традиционалним схватањима о подели послова између судске, изршне и законодавне власти.

Предмет и циљ истраживања. Савремена држава је прошла значајну трансформацију у претходна два века. Од краја апсолутизма, када је почела да се уобличава, истичу се начело законитости деловања државних органа (начело легалитета), начело једнакости пред законом, начело пропорционалности итд.[1] Захваљујући јакој системској диференцијацији институција, постепено се развијају институти савремене државе, укључујући механизме правне државе. Након раздобља либералне државе („ноћног чувара”), држава преузима улогу социјалног регулатора, те осим (примарно) репресивне функције, све више до изражаја долази њена развојна функција.

У савременом друштву управа има све значајнију улогу у решавању свакодневних економских, културних, политичких и правних проблема, као што има и све значајнију социјалну улогу. Уместо искључиво репресивне или регулаторно-ауторитативне функције, савремена управа обавља три функције, и то: класичну ауторитативну функцију, функцију јавног сервиса, односно пружања разних јавних административних услуга, и развојну функцију у корист различитих друштвених

[1] J. Alder, *Constitutuonal and Administrative Law*, Palgrave Macmillan, London, 2009, стр. 54; F. Neumann, *Demokratska i autoritarna država*, Zagreb 1992, стр. 95–96.

(под)система. Отуда послови јавне управе постају све бројнији, разноврснији, стручнији и комплекснији.[2] Због тога је, између осталог, требало пронаћи нове организационе форме ефикаснијег обављања сложених, одговорних и стручних административних послова. То је довело до пораста броја управних организација и њихове диференцијације. Оне су се у великом броју европских и ваневропских држава показале као адекватна форма за остваривање савремених циљева јавног сектора. Међутим, то ширење управне структуре не представља увек и гарант успешног обављања управних послова. Оно се некада показује и као нерационално, неекономично, неефикасно, неделотворно, па је из тог разлога потребно континуирано научно и стручно преиспитивање појединих организационих облика и функција које обављају.

Усложавање друштвених односа као и развој индустрије, технологије и научна открића пред класичне институције постављају изазов обављања све сложенијих послова. Проблем високог степена сложености обављања послова савремене управе решава се све више и преносом одређених послова на управне агенције и независна регулаторна тела (регулаторне агенције) која заузимају све значајније место у савременим управним системима. Истовремено, управни систем се на свим нивоима модернизује и трансформише са циљем професионализације и деполитизације управе, смањења улоге принуде, постављања виших стандарда рада, поједностављења административне процедуре, транспарентности одлучивања и подстицања конкурентности у јавном сектору.[3] У последњих двадесет година један од најзахтевнијих трендова у јавној управи у европским државама јесте померање од централизоване и релативно консолидоване јавне управе ка децентрализацији, структуралном развоју и аутономизацији јавне управе, што подразумева и искључивање политички дизајниране имплементације и евалуације. На основу тога, систем јавне управе широм света трансформисао се у разноврсне такозване аутономне организације, које се означавају као агенције. Стварањем једнонаменских агенција, потпуно фокусираних на имплементацију одређене јавне политике, са већом аутономијом управљања и свешћу да треба да играју важну улогу у политичком животу

---

[2] Све већа сложеност управних система реакција је на повећање сложености других релевантних система. Систем се мора нужно структурално диференцирати да би одговорио на повећање комплексности релевантних система из своје системске околине. Детаљније: E. Pusić, *Upravni sistemi*, Zagreb 1985, стр. 11–33 i 121–303.

[3] *Ibid.*, str. 43–82.

и друштву, јавна управа је модернизовала свој начин управљања и више се оријентисала на грађане.

Разлози настанка и оснивања јавних агенција су сложени и различити у различитим државноправним системима.[4] Настајање јавних агенција није текло подједнако у државама европског континенталног права као и на нивоу Европске уније. Њихов положај је различит у континенталним европским системима у односу на Сједињене Америчке Државе и Велику Британију, у којима је овај облик организација најраспрострањенији. Најспорије су се агенције уводиле у Немачкој, у осталим државама континенталне правне традиције њихов развој био је условљен бројним локалним факторима, док је у транзиционим државама постојао јак тренд агенцификације јавне управе.

Јавне агенције су организације које обављају бројне и стручније јавне задатке, имплементацијом јавне политике, регулисањем тржишта и политичких сектора или обављањем јавне службе. Оне су најчешће структурално произашле из својих изворних, ресорних министарстава, тако да данас постоји својеврсно супарништво, али и снажан међусобан утицај министарстава и агенција. Међутим, у поређењу са класичним министарским департманима, јавне агенције су мање хијерархијски структурисане и политички усмераване у дневним активностима, тако што имају више менаџерске слободе у смислу финансија и кадрова. Међутим, агенције обично нису потпуно независне јер у многим случајевима политичка егзекутива има ултимативну политичку одговорност за њихову активност. Политика агенцификације је толико узела маха да се у земљама у развоју као и у развијеним земљама, почетком другог миленијума, говорило чак и о „агенцијској грозници”.[5]

Агенцификација је значила повећање укупног броја јавних агенција, али и њихов различит правни статус и режим. С друге стране, идеје агенцификације су биле веома различито тумачене у различитим политичко-административним системима. Агенцификација је створила нове изазове за политички и правни систем, који су се огледали пре свега у фрагментацији извршне власти стварањем комплексне јавне управе. Услед тога, координација и контрола у јавном сектору постале су комплексније

[4] Видети *inter alia*: Pollitt C., Bathgate K., Caulfield J., Smullen A., Talbot C., *Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion,* Journal of Comparative Policy Analysis, Vol. 3, No. 3, стр. 271-290, Laking B., *Agencies: Their Benefits and Risks*, OECD, Paris, 2002.

[5] C. Pollitt, K. Bathgate, J. Caulfield, A. Smullen, C. Talbot, *Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion,* Journal of Comparative Policy Analysis, Vol. 3, No. 3, стр. 271-290.

него у традиционалним системима. На то се надовезују и отварају питања као што су одговорност агенција, редуковање министарске одговорности, смањен утицај судске и законодавне власти итд. Посебан изазов представља контрола тзв. независних (регулаторних) агенција с обзиром на њихов специфичан уставноправни карактер и обједињавање разноврсних функција превасходно управне али неретко и судске и законодавне власти. Ипак, због правних последица, као и буџетских импликација деловања тих тела, развој адекватних система политичке и правне контроле представља континуирани изазов како за законодавце, тако и за правну и политичку теорију. Ипак, полазећи од тога да је контрола над радом сваке институције, па и јавних агенција, легитимна и у складу са принципима правне државе и поделе власти, решења за ова питања могу бити тражена и међу класичним моделима контроле управе.

Јавне агенције су у правни систем Србије уведене релативно касно у односу на многе државе Европе. Њихов положај је регулисан доношењем *Закона о јавним агенцијама* (2005), али и другим посебним законима којима су конституисана многобројна јавноправна тела ове врсте или је, пак, дат основ да се одлуком Владе она установе. Јавне агенције имају различит правни положај (организација, надлежност и овлашћења), чијој ће анализи бити посвећена посебна пажња у овој докторској дисертацији. Имајући у виду транзициони контекст и убрзан процес правних реформи, формирање низа јавних агенција привлачило је и пажњу стручне и шире јавности, уз дебату о примени овог модела у домаћем контексту.[6]

Намера овог истраживања је и да укаже да треба смањити разноврсност у правном положају агенција, имајући у виду да она отежава систем правне и политичке контроле и одговорности, као и да ствара погодан амбијент за прикривену и недопуштену политизацију агенција. То посебно важи када се има у виду разноврстан положај независних јавних агенција у Србији, који чини комплексним њихову контролу и одговорности у институционалној арени.

Научна и друштвена релевантност истраживања. Од како су се јавне агенције појавиле у XIX веку, оне су изазивале dileme теоретичара уставног и управног права, јер је њиховом појавом настао проблем сврставања тих агенција и њихових функција у релативно „чист" теоретски модел тродеобне државне власти. Релевантност теме овог истраживања је вишеструка. Агенције имају широка али разнолика овлашћења, па се у

[6] M. Milenković, M. Milenković, *Public Agencies, Administrative Reform and Political Debates Over Their Role in Serbia*, Paper presented at the IASIA Annual Conference, Bangkok, 2012.

том смислу теоријски прави разлика између регулаторних и тзв. извршних агенција. Та широка овлашћења су углавном управна и извршна, чиме се прави паралелан систем извршне, али не само ове врсте власти. Томе треба додати и регулаторна овлашћења агенција, односно могућност да агенције својим актима (нпр. правилницима) конкретизују законска решења и детаљно уређују одређене друштвене области, што је традиционално резервисано за извршну (политичку) власт, уз строгу контролу законодавне и судске власти.

Иако јавне агенције имају бројна и широка законска овлашћења, оне у већини правних система немају јасну уставноправну позицију. Таква ситуација је и у нашем праву, па је анализа теме од значаја у контексту континуираних реформи нашег управног система али и трансформације политичких институција у периоду привредне транзиције и европских интеграција. Због свега тога се поставља важно практично, али и концепцијско питање: да ли су јавне агенције према уставним текстовима и сходно фактичкој и нормативној ситуацији део управне власти или чине посебну („четврту") грану политичко-правне власти. С једне стране, јавне агенције представљају „продужену руку" министарстава, односно влада, и многе од њих немају стварну, већ само формалну независност. У нашем контексту чест изостанак стручности, ефикасности и професионалности у раду отвара питање потребе њиховог постојања паралелно са ресорним министарствима. С друге стране, многобројни компаративни примери указују на потенцијале које те организације имају у вршењу сложених јавних послова. Имајући то у виду, наше истраживање треба да тежи проналажењу решења како би оне биле експертске и да би уживале одговарајућу политичку, правну и менаџерску независност, уз правну и политичку контролу.

Методе примењене у истраживању. Ово истраживање је усмерено на теоријско испитивање јавних агенција као облика организације управе у систему поделе власти и њихов уставноправни положај. У обради теме се првенствено примењује правни метод. Помоћу те методе анализира се национално агенцијско законодавство, посебно са аспекта уставног положаја агенција у систему поделе власти. Правно се обрађују домаће агенцијско законодавство, важеће релевантне стратегије и акциони планови а посебно документи на нивоу Европске уније, имајући у виду контекст приступања Србије Европској унији. Правним методом се сагледава положај и идентификују овлашћења јавних агенција којима оне залазе не само у управну и извршну власт, већ и у домен законодавне и судске власти. Правни метод се посебно

користи у расветљавању механизама контроле рада јавних агенција, што је неопходно да би се употпунила слика о месту агенција у систему подељене власти и у контексту међусобне контроле.

Јавне агенција се посматрају као институције националног права чији је положај уређен националним агенцијским законодавством, а то стање ће се упоредити са европским институцијама и јавном администрацијом. Компаративним методом су испитана различита искуства у процесу агенцификације и дошло се до закључака о разноврсности правних аранжмана за њихово функционисање и контролу.

Анализа правног оквира је дограђена испитивањем ширег друштвеног контекста, укључујући и традицију и историју институција, да би се могло доћи до научно релевантног тумачења позиције јавних агенција. Позитивна решења и актуелне тенденције у положају агенција могу адекватно да се разумеју ако се узму у обзир услови и фактори настанка агенција, за шта се користи историјски метод.

У истраживању се, осим правних, као основних метода, користе и методе дисциплина као што су јавна управа (наука о управи), јавна политика и јавни менаџмент. Политиколошки метод се користи да би се сагледали политички процеси и утицаји на положај и рад агенција у конкретном политичком контексту.

Хипотезе од којих се полази у истраживању. У истраживању се пошло од неколико хипотеза:

Стварање јавних агенција и поверавање великог броја послова управе јавним агенцијама доводи до нарушавања традиционалне поделе власти између законодавне, извршне и судске, али се оне уводе ради доприноса реализацији нових функција државе.

- Постоји сразмера између разноврсности управних послова и устројства агенција јер функционалну динамику управе прати организациона динамика, доводећи до сложених решења која у извесној мери нарушавају традиционалне моделе правне и политичке контроле управе.
- Агенције су кумулирале велики број разнородних надлежности, па паралелно врше послове не само управне и извршне власти, већ и законодавне, па и судске власти.

- Услед процеса агенцификације, стиче се утисак да постоји нова, тзв. агенцијска власт у систему поделе власти, што потенцијално озбиљно може дестабилизовати систем поделе власти у корист извршне власти која тежи да оствари ширу контролу над радом јавних агенција те се политички утицај мора одговарајућим решењима контролисати ако га није могуће спречити.
- Јавне агенције немају довољно јасно дефинисан уставноправни положај, што има за последицу различитост у правном положају агенција, чиме се „замагљује" њихова правна природа и контрола чини мање ефикасном.
- Политизација слаби јавне агенције, а професионализам их јача. Слабости агенција представљају извор кризних „правних" ситуација, па зато треба успоставити јасна правила обављања послова агенција како би оне ефикасно одговориле изазову преноса надлежности.
- Јавне агенције треба да буду правно регулисане у свим процесима агенцификације, што је услов да се оне јасније одреде у систему поделе власти.
- Услови менаџерске аутономије и политичке независности јавних агенција су правна регулатива политичких процеса у институционалној арени, с једне стране, и евалуација јавних политика, с друге стране.
- Политички утицај јавних агенција треба да постоји, али и да слаби јачањем њихове професионалности и стручности. Због тога је важно успоставити стабилан систем правне контроле и одговорности, који не треба да нарушава њихову „независност", већ да отежава „неконтролисану" политизацију.

ДЕО ПРВИ

НАСТАНАК ЈАВНИХ АГЕНЦИЈА И САВРЕМЕНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ АГЕНЦИФИКАЦИЈЕ

ГЛАВА 1

ПОРЕКЛО, УЛОГА И ПРАВНА ПРИРОДА ЈАВНИХ АГЕНЦИЈА

1. Појам и обележја јавних агенција

Као последица промене социјалног амбијента, која се одиграла током XX и почетком XXI века, уређене су до тада нерегулисане области друштвеног живота и промењен је карактер савремене државе. Промене, на које су утицали ратови, економске кризе и потреси светских размера, потреба за економским и друштвеним планирањем, социјална политика, екологија, култура и спорт, број информација потребних да се покрену људи и ресурси, довели су то тога да још више ојача извршна власт, како у организационо-структуралном смислу, јер је она постала структурално сложенија и дивергентнија, тако и у квалитативном смислу, јер је ојачала свој функционални капацитет моћи. У тако сложеном и конфликтном амбијенту настао је процес агенцификације.[7]

Један од највише истицаних трендова је прелазак са централизованог и консолидованог јавног сектора на децентрализовани, структурално атомизирани јавни сектор. У функционалном смислу, одваја се процес креирања политике од њене примене и евалуације.[8] На основу тих процеса, промењено је стање управног система широм света, који се претворио у мноштво различитих полуаутономних организација, које се називају – агенције.

[7] S. Van Thiel, *Comparing Agencification in Central Eastern Europe and Western European Countries: Fudamentally Alike in Unimportant Respects*?, Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special issue, 2011, стр. 17.

[8] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 3.

Савремену извршну власт карактеришу повећање броја управних организација, њихова системска диференцијација, смањење ауторитативности и присиле у иступању и професионализација. Развојем савремене управе, која осим репресивне преузима и бројне социјалне и економске функције (сервисне и развојне функције), омогућен је настанак и развој јавних агенција. Оне све више обављају послове који су раније били резервисани за државне органе. Заправо, развој јавних агенција резултат је релативно дуготрајног процеса метаморфозе савремене државе, односно управних система као регулаторних система.

Савремени свет је постао свет агенција. Агенције су део политичког дизајна парламентарних демократских система. Агенцификација је процес који је обележио развој управних система у многим земљама широм света, од почетка осамдесетих година прошлог века. Тај процес карактерише трансферисање централних државних активности на велики број различитих форми агенцијских тела. Стварају се посебне управне организације агенцијског типа, које својим функционисањем мењају односе у институционалној арени, како у националним управним системима, тако и на супранационалном нивоу. Агенције се могу наћи у различитим облицима на различитим нивоима управне делатности. Осим регулаторних агенција, које су најзначајнији облик агенцијског деловања, без којих се квалитетна јавна управа не може замислити, агенције се могу пронаћи на сваком кораку, од органа државне управе до недржавних облика јавног управљања и локалне самоуправе. Има агенција које су синоним „тајне” државне моћи (као што су агенције државне безбедности, националне сигурности и др.), али и оних које су противтежа извршној власти, које ограничавају „слободу” креирања јавних политика и доношења одлука, које су супротне циљевима „добре управе”, односно које су у функцији успостављања „квалитетне” и „добре” управе.

Процес агенцификације отвара два суштинска питања: (1) питање аутономије агенција (независност, самосталност), контроле над радом агенција (однос са државом) и (2) питање одговорности агенција (институционална). Агенције и агенцијски модел управе постају показатељ *checks and balances* система контроле, где се агенције могу сврстати као четврта грана власти – регулаторна власт. У језгру свих тих односа је политика.

Тај процес се јавља под утицајем концепције „Новог јавног менаџмента“ (*New Public Managament*) и новог схватања улоге државе, који је изражен у концепту

регулаторне државе. С једне стране, менаџерска је идеја да управно деловање и структура треба да уважавају и примењују економске вредности и принципе. То изазива многе структуралне и функционалне промене у управи. Појавом новог јавног менаџмента и стандарда 3Е (економичност, ефикасност, ефективност), агенцијама се даје нова димензија и намеће се потреба да се оснивају у различитим областима управљања, од образовања, здравства и енергетике, па све до телекомуникација и државне безбедности. Нови јавни менаџмент уграђује своје инструменте у јавну управу, њену структуру и функционисање. То захтева рационализацију јавног сектора, одвајање типова управних организација према врсти послова на оне које су задужене за обликовање и праћење јавне политике и оне које оперативно извршавају, с јасном одговорношћу за резултат, који се мери (*performance management*). Међутим, то узрокује фрагментацију управног система, односно стварање бројних агенција, са и без својства правног лица, односно са различитим статусом и различитим компетенцијама и са различитим степеном аутономије и контроле.[9] Јавна управа се толико усложава да се ствара паралелизам институција и отварају проблеми транспарентности, координације и контроле јавних агенција у сложеној институционалној арени.

С друге стране, долази до приватизације и либерализације јавног сектора. Правно се регулише понашање субјеката и даваоца јавних услуга, чиме се мења улога државе. Уместо свеприсутне социјалне државе, директног пружања јавних услуга, држава постепено „слаби” и постепено се повлачи и усредсређује на регулацију сектора у којима делују приватни даваоци услуга. Регулаторна држава почива на идеји поверавања послова регулације посебним телима односно организацијама које су стручне и релативно независне од евентуалних политичких утицаја, како би се осигурала тржишна утакмица између даваоца јавне услуге, односно заштитила права корисника или запослених.[10]

Тим процесима остварује се заправо управна децентрализација, као део процеса агенцификације, којим се политички вођена централна управа разбија на мање делове, с

---

[9] I. Koprić, G. Marčetić, *Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje,* Hrvatska javna uprava, br. 1, 2000, стр. 25–82; C. Pollitt, *Decentralization: A Central Concept in Conteporary Public Management,* E. Ferlie, L. E. Lynn, C. Pollitt (eds.), “Oxford Handbook of Public Management”, Oxford University Press, Oxford 2007.

[10] G. Majone, *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance,* Journal of Public Policy, No. 2, 1972, стр. 139–167; G. Majone, *Regulating Europe,* London – New York, 1996; J. Jordana, D. Levi-Faur (eds.), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance,* Edward Elgar, 2004.

одређеним степеном политичке аутономије, високим захтевима професионализма и позиционирања у институционални механизам посебног надзора и одговорности за резултате рада агенција. Као социјална и економска нужност, намећу се основне карактеристике агенција, као што су: професионализам, специјализација за одређену област, стручност, динамичност у раду и већи или мањи степен менаџерске и политичке аутономије.

Процесом агенцификације уобличава се нови модел тзв. агенцијске управе у којем се агенције постављају као алтернатива класичним управним организацијама – министарствима. Министарства остају мултифункционалне, велике организације са статусом органа државне управе, које интегришу обликовање јавних политика, регулацију и имплементацију, које су подвргнуте хијерархијској контроли и политичком вођству. Насупрот њима, јавне агенције су специјализоване, мање организације, пре свега усмерене на имплементацију, уз контролу резултата и стручно вођство. Њима се додају регулаторни али и квазисудски послови.[11]

Постоје бројне разлике у агенцификацији у различитим државноправним системима јер свака земља има своју политичку историју и правну традицију, специфичност уставног и политичко-административног система и културе. Међутим, и поред тога, могу се уочити и бројне сличности тог глобалног процеса.

2. Разлози оснивања јавних агенција

У савременим друштвима послови јавне управе су све разноврснији и сложенији. Управа мора решавати нове и сложене проблеме, и то ефикасније него раније. Да би успешно одговорила на нове социјалне али пре свега економске захтеве, управа мора користити комплексније методе и поступке, поставити више стандарде рада, пронаћи нове организационе форме, трансформисати управни систем на прининипима професионализације, деполитизације, транспарентности одлучивања и поједноставити административне процедуре.

То су захтеви новог јавног менаџмента, који афирмише економичност, ефикасност и ефективност, продуктивност и профитабилност управног система и јавног сектора у целини. Он на деловање јавне управе примењује начела која се користе у

[11] Однос министарства и агенције може бити различит, а углавном се истичу британски, скандинавски и амерички модел. Детаљније: C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford 2004.

приватном сектору.[12] Требало је решити кључно питање: шта држава треба да финансира и да ради, шта држава треба да финансира, али не и да ради, и шта држава не треба ни да финансира ни да ради. Мере новог јавног менаџмента спроводиле су конзервативне политичке странке најпре у Великој Британији и САД, а касније у Новом Зеланду, Аустралији и Канади, са циљем да принципима економичности појачају квалитет јавних услуга и тако задобију поверење (легитимитет) грађана.

Доктрина новог јавног менаџмента фокус ставља на управљање, а не на политику, на оцењивање перформанси, односно контролу резултата (*performance management*) и ефикасност рада управног система, на оснивање све већег броја јавних агенција, које делују на принципу рационалности и контроле трошкова, на увођење квазитржишта и конкурентности у јавном сектору и на укључивање приватног сектора у обезбеђивање јавних услуга („contracting out"). На тај начин нови јавни менаџмент директно утиче и потпомаже процес агенцификације јер су се јавне агенције показале као најадекватнија форма за остваривање тих циљева. Агенције постају доминантан и незаобилазан део нове јавне управе.

Од почетка деведесетих година XX века, уочавају се промене у структури и функционисању јавног сектора. Специјализација бирократије резултирала је успостављањем аутономних агенција. Иако су примарно настале у англосаксонском управно-политичком систему, оне су део традиције и скандинавских земаља и чине део институционалног пејзажа свих управних традиција. То је захтевало координацију сектора јавне политике, што су оперативно реализовале агенције и новоа владе, као и нове начине контроле резултата.[13]

Проблем високог степена комплексности обављања функција и послова али и њихова хиперквантификација изазвали су „стрес" у јавној управи, која није могла

[12] У Великој Британији (Маргарет Тачер) уводе се промене у деловању јавног сектора, а један од најзначајнијих је увођење „Next Steps Agencies". Реч је о формирају низа административних агенција, којих је 2004. године било преко 120, чиме се управни систем реструктурише да би био рационалнији. Задржавају се само оне функције и надлежности за које је оправдано да остају у тој структури. На другој страни, оснивају се јавне агенције, на које се преноси део задатака и функција државне управе, јер су јавне услуге корисницима потребне, али не да их обезбеђује непосредно држава. Упореди: K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 57.

[13] C. Pollitt, *Castles Built on Sand? Agencies in Latvia*, C. Pollitt, C. Talbot (eds.), "Unbundled Government. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation", Routledge, London – New York 2007.

ефикасно да извршава јавне послове, што се одразило на економију и неодговорност јавне управе. „Хаос” у који је запао управни систем покушава се решити преносом одређених послова, нарочито регулације привредних и ванпривредних јавних служби, на јавне (управне) агенције и посебно „независна регулаторна тела”.

У правној теорији постоји неколико схватања о разлозима оснивања јавних агенција. Сва она полазе од става да централизована и бирократска државна управа, која не може ефикасно и делотворно да врши своју функцију, треба да буде структурално и функционално трансформисана. Јавне агенције су управа та функционална форма. Тако, теорија „*buffer*” полази од тога да су јавне агенције основане са циљем да се обезбеди заштита од превелике политизације државне управе, која се показала штетном нарочито у оним управним ресорима који обављају превасходно стручне послове. Стручност и професионалност обављања управних послова доведене су у питање због политизације државне управе, односно штетног политичког утицаја који је игнорисао професионални приступ и евалуацију јавне политике. Јавне агенције треба да буду заштићене од политичког утицаја, нарочито извршно-оперативне службе. Дакле, политизација је разлог агенцификације, односно настанка аутономних агенцијских тела.[14] Проблем је у томе што и онда када се успостави систем агенција, треба стално и изнова настојати да се уклони политички утицај на дизајнирање и контролу агенција.[15] Према теорији „*escape*”, јавне агенције се оснивају са циљем да отклоне недостатке традиционалне споре и неефикасне државне управе. Најзад, теорија „*back double*” смисао оснивања агенција налази у потреби ефикасне јавне службе и задовољавања потреба корисника – грађана.[16]

Анализом аргумената, можемо као главне разлоге за оснивање јавних агенција навести следеће:[17]

- већа специјализација, јер органи управе имају широке надлежности, што их спречава да се специјализују за обављање широке палете послова,

---

[14] С. Лилић, *Јавне агенције и управна реформа*, Зборник „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ” (прилози пројекту), 2009, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, стр. 37–48.

[15] B. Guy Peters, *The Politics and Management of Agencies*, Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special issue, 2011, стр. 8.

[16] P. P. Craig, *Administrative Law*, Sweet&Maxwell, London 2003, стр. 92.

[17] Б. Милосављевић, *Управно право*, Београд 2008, стр. 172; Ги Бребан, *Административно право Француске*, Подгорица 2002, стр. 98.

- флексибилно управљање, пословање и финасирање у односу на строга и стриктна правила управноправног режима, који важи за органе управе,
- корисници услуга могу да утичу на пословање агенција и тако на квалитетно задовољавање њихових потреба (партиципација у управљању пословима агенције),
- деполитизација у раду агенција,
- транспарентност и самосталност рада агенција,
- растерећење државне администрације.

Међутим, у сваком уставном и управном систему постоје конкретни историјски, политички, економски и традиционално-културни разлози, који делују јаче или слабије. Они детерминишу порекло, положај, функције, аутономију па и контролу јавних агенција у конкретној правно-политичкој институционалној арени сваке државе.

Тако, агенције као посебна врста државних органа и институција јавног права, настале су крајем XIX века у Сједињеним Америчким Државама, установљавањем посебне агенције у области транспорта – *Међудржавне комисије за трговину*.[18] Комисија је основана одлуком Конгреса као независна регулаторна агенција, независна од извршне власти, и постала је први пример независног регулаторног тела.[19] Међутим, агенције у САД нису имале једнак статус јер се, осим независних регулаторних тела, један број агенција налази у саставу извршних департмана (пандан министарствима у Европи).

У европским државама оснивају се бројне јавне агенције и истовремено се проширују њихове надлежности. Јавне агенције у Европи настају на таласу концепта Новог јавног менаџмента, који је био узрокован економским факторима и буџетским притиском.[20] Европске регулацијске агенције развиле су се по узору на независне

[18] А. Мартиновић, *Правна природа агенција у правном систему Републике Србије*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 2, 2012, стр. 392.

[19] Тако је 1887. године основана Комисија за регулисање промета железницом, путевима и рекама (*Interstate Commerce Commission – ICC*), а 1934. године и Комисија за регулисање телеграфских, телефонских и радио-веза (*Federal Communications Commision*). ICC је регулисала железнички транспорт између савезних држава а касније су њене надлежност и одговорност проширене на транспорт нафте (1906), друмски саобраћај (1935) и водени сабраћај (1940).

[20] На критици новог јавног менаџмента развила се доктрина добре управе (*Good Governance*), која настоји да повећа ефикасност и демократичност државе и њене администрације, да појача квалитет јавних услуга и придобије нови легитимитет грађана. Правне и социјалне вредности су делимично маргинализоване.

агенције у САД, па је тако америчко искуство пресађено уз одређена прилагођавања на европско тло. Јавне агенције се јављају у Европи од 1959. године и посебно бележе свој раст осамдесетих година XX века. Само током 1980. године у Великој Британији било их је око две хиљаде, од чега 489 извршних тела (оперативне и регулаторне агенције) и 1561 саветодавно тело.[21] У периоду после Другог светског рата, због повећане улоге државе у области економије и социјалне политике, у Великој Британији је образован велики број тзв. недепартманских јавних тела, односно агенција, у оним областима друштвеног живота у којима се директна контрола и одговорност министара сматрала непрактичном и непожељном. Њихов број је тешко тачно утврдити. У Великој Британији и неким другим државама регулаторна тела немају независну природу.[22] Такво становиште се од осамдесетих година прошлог века постепено мења, али опрезно и само у неким областима, тамо где то захтевају тржиште и глобална економска кретања.[23]

Настанак и развој независних регулаторних агенција последица је концепцијског преображаја система државне управе, као централизоване структуре, која је кочила реформе, а сама није била у стању да нађе решење, пре свега за нагомилане економске проблеме. Задатак јавног сектора је да праведно, економично и ефикасно пружа услуге грађанима. Тако су јавне агенције основане као јавни сервиси у појединим друштвеним областима и снабдевене су пренетим јавним овлашћењима. Такве агенције управљају одређеним сегментима тржишта и доносе прописе (регулаторне акте) ради њиховог регулисања.

Процес настанка и јачања капацитета јавних агенција у Европи није текао истовремено и уједначено у свим државама. Тако су у Великој Британији јавне агенције од самог почетка настајале као саставни део одређене политичке идеологије. Друга је ситуација била у Француској и Немачкој, где јавне агенције нису постојале, јер концепт централизоване државне управе није давао простора за какве друге „независне” организационе форме. Централизована и хијерархијски устројена ресорна државна

[21] В. Васовић, *Савремене демократије I*, Београд 2008, стр. 359.

[22] Државну управу Велике Британије, у организационом смислу, чине централни управни ресори (министарства, државни секретаријати, секретаријати) и бројни органи управе, као што су комисије, комитети и савети. Д. Шупут, *Самостална регулаторна тела у правном систему Републике Србије, Телекомуникације*. Доступно на: http://www.file:///C:/Document and Settings/user/Desktop/mr dejan suput, стр. 2 (преузето 15. новембра 2010).

[23] J. Adler, *Constitutional and Administrative Law*, Palgrave Macmillan, London 2009, стр. 83–84.

управа створена је на темељу чврсте поделе власти. У таквом институционалном амбијенту јавне агенције су биле сувишна тела. С друге стране, централизована државна управа уобличена као министарска ресорна управа добро је радила свој посао, односно њихова делотворност и стручност нису доведене у питање. Политички утицај је сматран потребним и пожељним коректором бирократизоване управне машине. Државна управа је функционисала у оквиру јасно утврђене надлежности и није се осећала потреба за јавним агенцијама. Због тога су се јавне агенције у тим функционалним државним управним системима (Немачка и Француска) почеле уводити постепено и опрезно. Чињеница је да их и данас нема много. За разлику од САД, које имају другачије правно-политичко искуство, увођење агенција у институционални систем неких европских држава може често створити проблеме.[24] Међутим, свим јавним агенцијама у европским државама заједничко је да настају као нова независна управна тела са високим степеном професионалности и политичке аутономије. Њихов је задатак да регулишу и контролишу нове секторе тржишта на подручју јавних служби, односно служби од општег интереса.[25] Та нова институционална инфраструктура има задатак да делује регулаторно на национално тржиште.

Агенције су погодно средство за решавање проблема наднационалне институционалне арене у ЕУ, поделе власти између чланица и ЕУ, као и ограничења надлежности за одлучивање, које постављају оснивачки уговори. Данас има око четрдесет европских агенција које показују степен европске агенцификације.[26] Стварање регулаторних агенција у ЕУ саставни је део процеса уобличавања институционалне инфраструктуре у ЕУ. Број јавних агенција у ЕУ се постепено повећава. Највећи део послова европских агенција одвија се сарадњом са истоименим или одговарајућим агенцијама у државама чланицама.

У постсоцијалистичким земљама источне и југоисточне Европе одвија се процес транзиције, који обухвата не само политичку промену система већ и ширу и дубљу економску промену, као и промену свих других аспеката друштвеног живота. Дакле,

[24] М. Давинић, *Концепција управног права САД*, Досије, Београд 2004, стр. 51.

[25] I. Koprić, A. Musa, V. Đulabić, *Europski standardi regulacije službi od općeg interesa*, Hrvatska javna uprava, br. 3, 2008, стр. 647–688.

[26] Musa A., *Europeizacija i agencijski model javna uprave*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Zagreb, 2009.

реч је о целокупној промени друштвеног система. Главни проблем су велики губици, неодрживост система и наслеђена „монолитност”. Не раздвајају се функције одређивања јавне политике, регулације и непосредног пружања услуга у одређеној области. Стварају се нове институције на развалинама старих, што представља својеврстан неоинституционализам. Јавне агенције се уводе нагло и оне следе постојећу структуру класичне ресорне државне управе.

Можемо уочити више разлога због којих се догађа процес наглог увођења агенција у државама које су напустиле социјалистичке политичке системе и уводе капитализам. Најпре, у сектору државне управе не постоји сложена институционална инфраструктура због чега се стварају агенције, које преузимају послове министарских ресора. Међутим, то није потпуно тачно јер бивше социјалистичке државе итекако имају сложен и хијерархијски устројен систем државне управе. Оно што му недостаје није сложена организациона инфраструктура, већ функционална усмереност управног система на нове социјалне и пре свега економске циљеве, односно већа делотворност у обављању задатака у новим сложеним социјалним условима.

Друга група разлога појаве енормног броја агенција у бившим социјалистичким земљама је недовољна стручност и оспособљеност државних, односно јавних службеника у постојећим министарствима и јавним службама да решавају проблеме у новим економским условима, од привреде, саобраћаја и тржишта до здравства, образовања и сложених система јавних служби (енергетика, телекомуникације и сл.). Због тога је укључивање у поједине реформске и финансијске токове (нпр. иностране донације и финансијска помоћ) захтевало оснивање посебних организација ван формалног система државне управе (министарства). С друге стране, паралелно са постојећим министарствима, стварају се агенције као мале експертске јединице за ефикасно и стручно решавање проблема, на које не може да одговори неефикасна бирократска инерција. Овде се крије други разлог стварања агенција, а то је потреба за дерегулацијом и напуштањем централизованог начина управљања појединим управним ресорима и прелазак на тржишно (менаџерско) управљање, у мери колико то одговара природи саме управне области (нпр. област енергетике, телекомуникација и сл.).[27]

[27] С. Лилић, *Управно право – Управно процесно право,* Правни факултет Универзитета у Београду, 2009, стр. 279.

Трећа група разлога појаве агенција у земљама бившег социјализма је недостатак политичког поверења у старе кадрове, односно систем државне управе, чији јавни службеници треба да буду носиоци друштвених промена. Због тога се стварају агенције као мали и експертски тимови који се моментално укључују у решавање сложених питања и захтева друштвеног развоја. Политичко неповерење у кадрове и институције претходног режима и њихова објективна некомпетеност главни су разлози појаве агенција, које ничу „као печурке после кише".

Према томе, разлози оснивања јавних агенција су веома бројни, и то: перманентно повећање и усложавање управних послова и задатака, односно сложеност свеукупне управне активности на свим нивоима (централном и локалном), проналажење нових функционалних форми,[28] потреба да се поједноставе управне процедуре и обезбеди ефикасна и оперативна администрација, потреба за растерећењем органа државне управе (министарстава), недостатак политичке непристрасности, знања, искуства и времена државних службеника у постојећим органима државне управе за обављање нових и сложених управних послова (нпр. у области радиодифузије, борба против корупције и др.), потреба за функционалном децентрализацијом јавне управе, потреба за прагматичним и стваралачким регулаторним деловањем на подзаконском нивоу и потреба за суптилним, посредним и перманентним утицајем државе на тржиште.[29]

3. Статусни модалитети јавних агенција

Термин „агенција" је англосаксонског порекла и у земљама енглеског говорног подручја означава субјекте који врше управну делатност, али у много ширем смуслу. У европском континенталном праву се за те исте субјекте користи назив „орган управе", а термин „агенција" се употребљава само за приватноправне субјекте који се баве различитим услужним активностима (нпр. туристичке агенције, агенције за истраживање тржишта, маркетиншке агенције итд.). У САД се термин „агенција" користи веома широко, као ознака за *сваки јавни орган или тело*. За разлику од *департманских агенција*, чије функционере именује и разрешава председник САД (уз сагласност Сената), *независне регулаторне агенције* (комисије, управе, бирои и сл.)

---

[28] С. Лилић, *Јавне агенције и управна реформа*, Зборник „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ" (прилози пројекту) 2009, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, стр. 37–48.

[29] З. Р. Томић, *Опште управно право*, Правни факултет у Београду, Београд 2009, стр. 172.

уживају већи степен самосталности, нарочито у систему руковођења.[30] У германском праву, агенције се уопште не појављују међу државним субјектима, док се у Француској агенције појављују у последње време, али углавном као субјекти који нису у саставу државе. Но, и у тој земљи почињу да се стварају агенције које имају управна овлашћења – јавне агенције (*agence publique*). Њихов статус је сличан статусу посебних организација у нашем праву.[31]

С обзиром на различитост послова, начина организовања, традиције појединих земаља у савременој теорији јавног права не постоји јединствена дефиниција појма агенције. Појам „агенција" је веома дифузан због различитих правних статуса које имају те институције, које произилазе из начина њиховог оснивања, органа и врсте аката којима се оснивају, органа који врше надзор над њиховим радом и њихових функција. Јавне агенције су организације које могу бити у влади или изван владе, а у том случају оне су њена продужена рука за обављање широког круга послова (овлашћења).

Агенција као облик организовања врло је разноврсна и може се користити у различитим облицима. Сам израз јавна агенција представља омнибус појам који обухвата више различитих организационих облика. Свака држава има свој тип јавних агенција и правни положај који је специфичан јер одражава посебно правно и политичко стање у свакој држави. Негде су та тела део државне управе, а негде имају статус *sui generis*, који је независан од владе и ресорних министарстава. У неким земљама постоје посебни закони, којима се уређују статусна питања деловања агенција (Словенија), док у другим земљама таквог генералног статусног закона нема (Црна Гора). У неким државама агенције имају значајна регулаторна овлашћења (САД). Анализу додатно отежава чињеница да у истој држави постоји различит правни положај јавних агенција.

Постоји неколико статусних модалитета, у којима се данас појављују агенције:[32]

- агенција као орган односно организација из (ужег) система државне управе (део структуре државне управе),[33]

[30] Независном регулаторном агенцијом по правилу руководи одбор или комисија састављена од већег броја чланова, које именује председник САД. B. Smerdel, *Evolucija predsjedničke vlade u SAD – kongresni veto*, doktorska disertacija, Zagreb 1984, стр. 258.

[31] Д. Милков, *Управно право I*, уводна и организациона питања, Нови Сад 2010, стр. 88.

[32] С. Дујић, *Јавне службе и независна регулаторна тијела*, Модерна управа, бр. 3–4, Бања Лука 2010, стр. 21.

- агенција као посебно регулаторно тело основано законом за одређену област на централном нивоу (нпр. област телекомуникација, енергетике, радиодифузије, саобраћаја и веза итд.),[34]
- агенција као посебно јавноправно тело под надзором државног парламента за обављање одређених државних функција из области државне безбедности;
- агенције као посебно тело на локалном нивоу (нпр. општинске агенције за управљање отпадним водама) и
- агенција као приватноправна организација (нпр. агенција за посредовање некретнина, агенција за организовање туристичких путовања итд.).

Велика конфузија у статусним облицима ствара проблем одређивања појма „агенција", али и друге проблеме, који се тичу контроле и одговорности јавних агенција. [35]

Јавне агенције могу да буду: агенције на централном (националном) управном нивоу, агенције на регионалном нивоу, агенције на нивоу локалне самоуправе и агенције на наднационалном нивоу (нпр. агенције ЕУ).

У структурном смислу, агенција може настати преобликовањем постојеће самосталне организације у агенцију, спајањем више самосталних организација (агенција) у једну агенцију или формирањем нове организације агенцијског типа. С друге стране, агенција може престати да постоји припајањем министарству или другом органу или организацији која није агенцијског типа (нпр. јавном трговачком друштву), престанком постојања агенције, који значи и престанак обављања тих послова, или

---

[33] Таква је *Агенција за заштиту природне околине* Републике Словеније или *Агенција за дуван* Републике Црне Горе. У Црној Гори *Уредбом о организацији и начину рада државне управе* предвиђена је само *Агенција за дуван*, као непосредан орган државне управе.

[34] На пример, *Агенција за енергетику* или *Агенција за радиоактивне отпатке* у Словенији или *Агенција за телекомуникације* у Црној Гори. *Агенција за телекомуникације* није исто што и агенција предвиђена Законом о државној управи, него се ради о „другом типу" агенције. То је парадржавни орган који нема статус органа државне управе. У Словенији је усвојен посебан *Закон о јавним агенцијама,* којим се уређује статуснoправни положај „регулаторних" и неких других облика агенција, које немају статус органа државне управе пошто за органе државне управе важе позитивни прописи који регулишу државну управу.

[35] С. Дујић, М. Марковић, *Јавне (регулаторне) агенције*, Архив за правне и друштвене науке, 2006, бр. 3–4, стр. 1555–1580.

спајањем с другом агенцијом, када агенција наставља да делује, али под новим именом и са новом сврхом.

Агенције обављају важна јавна овлашћења (овлашћења издавања нормативних аката, управних аката, а понегде имају чак и квазисудска овлашћења). У неким државама агенцијама се даје и квазисудска функција решавања одређене врсте спорова (САД).[36] У том смислу, регулаторне агенције нису само вршиоци управне делатности, када се јављају као тзв. административне агенције („независна управна тела”), јер су носиоци управних овлашћења. Оне могу да располажу и одређеним овлашћењима судског и законодавног, односно подзаконског – регулаторног карактера.[37]

Треба разграничити два појма – појам *агенција* и појам *регулација*, односно *регулаторно тело*. Општи појам *регулација* односи се на прописивање, нормирање, контролу, управљање, ограничавање и санкционисање помоћу одређених општих правила.[38] Из појма регулација произилази и појам регулаторно тело, као тело које има већ набројане карактеристике и врши регулацију одређене области. Регулаторна агенција је тело које управља, контролише и усмерава развојне активности у јавном интересу. Оне су посебан организациони агенцијски облик, који контролише и поставља одређене стандарде у појединим областима.

Јавне агенције представљају посебан облик управне организације. Агенције су органи, односно организације, који врше стручне и са њима повезане управне послове уз примену тржишних принципа, односно пружања услуга и обезбеђују пројекцију и унапређење развоја.[39]

Агенцијама се, дакле, сматрају организације структурно издвојене из система државне управе, односно од министарстава и других органа, ради обављања јавних послова на националном нивоу и наднационалном нивоу, на трајној основи, у којима

[36] B. Schwartzz, *Administrative Law*, Boston – Toronto 1984, стр. 1–32.

[37] П. Димитријевић, *Управно право*, општи део, Свен, Ниш 2013, стр. 139.

[38] С. Дујић, М. Марковић, *Јавне (регулаторне) агенције*, Архив за правне и друштвене науке, 2006, бр. 3–4, стр. 1555.

[39] Ђ. Блажић, С. Дујић, *Основи система јавне управе Црне Горе*, Подгорица 2004, стр 41.

су, по правилу, запослени јавни службеници, које се финансирају углавном из државног буџета и налазе се под режимом јавног права.[40]

Из те општеприхваћене дефиниције произлазе битна и основна обележја агенција као организација.

1) Агенције су *структурално одвојене* од хијерархијске структуре централне државне управе, односно министарстава и других органа државне управе.[41] Оне имају одређени степен политичке али и финансијске аутономије од ресорног министарства, што, по правилу, значи правну самосталност.[42] Независност јавних агенција може бити ужа или шира, али она не подразумева њихову неодговорност већ организациону и функционалну самосталност у раду од извршне власти. Агенције су одговорне оснивачу путем различитих механизама, као што су извештавање, полагање рачуна, именовање руководства које нема изборну подлогу и сл.

Независност и самосталност су суштина природе посебних регулаторних тела. Велики део јавних агенција је изван система државне управе. Међутим, један број јавних агенција је део државне управе и тај тренд се последњих година појачава да би се успоставила контрола агенцијских тела (нпр. у Великој Британији). Иако их држава оснива и контролише њихов рад, јавне агенције, за разлику од јавних служби (управних агенција), имају другачију природу послова, другачије финансирање, однос према извршној власти, структуру органа и начин одлучивања.[43]

За разлику од европског класичног појма централних органа управних органа, јавне агенције су управне организације које су јасно и често формално одвојене од

---

[40] C. Pollitt, C.Talbot (eds.), *Unbundled Government, A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Routledge, London – New York 2004; M. Thatcher, *Analysing Regulatory Reform in Europe*, Journal of European Public Policy, No. 6, 2002, стр. 859–872.

[41] Видети детаљније о односу министарства и агенције у: *Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities For High Quality Regulation.* OECD Working Party on Regulatory Management and Reform Proceedings of an Expert Meeting in London, United Kingdom, 10–11. January 2005; Sigma, *Organizing the Central State administration: Policies and Instruments*, OECD, Sigma Paper, no. 43, Paris 2007.

[42] Правна способност и самосталност нису нужна обележја јавних агенција. Она зависе од конкретног правног уређења у одређеној држави. Тако нпр. велики број (око 100) британских агенција основаних деведесетих година у оквиру програма *Next Steps* немају правну способност, док у Холандији један тип агенција нема (Agentschappen), а други има правну способност (ZBO). Упореди: C. Pollitt, C.Talbot (eds.), *Unbundled Government, A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation,* Routledge, London – New York 2004, стр. 10.

[43] Б. Милосављевић, *Управно право*, Правни факултет Унион, Београд 2010, стр. 172–173.

других јавноправних тела и државних органа. Агенције имају одређени степен дискреције у погледу унутрашњих правила (нпр. у погледу особља, финансија и других односа). Агенције се налазе у некој врсти уговорних или квазиуговорних односа који укључују извештавање о њиховом раду.[44]

2) Агенције обављају *јавне послове*, који су по карактеру управни и (или) стручни, а обављају се временски трајно и просторно, по правилу на националној основи.[45] Оне у вршењу своје функције имају одређену специфичну сврху, што им даје карактер специјализованих тела. Агенције доносе општа правила и стандарде, одлучују у појединачним случајевима, надзиру и санкционишу, пружају стручну подршку извршној или законодавној власти, прикупљају информације, расподељују средства и сл.

3) *Кадровска структура* у агенцијама је таква да запослени најчешће имају статус јавних службеника, а често су подвргнути флексибилнијем режиму од онога који се примењује на запослене у државној управи (министарства). Основна обележја агенцијских кадрова су професионализам, висока стручност (експертиза) и стандарди рада, што агенцији даје додатни легитимитет. Обележје агенција је и професионализам руководства, које није непосредно изабрано нити је именовано претежно према политичким критеријумима, чиме се агенција штити од политичких спољних утицаја. Томе треба додати и менаџерски начин управљања и вођења агенцијских послова.

4) *Финанцијска* основа за рад агенције углавном је у државном буџету, иако могу стицати средства и од сопствених прихода, што је у вези са њиховим правним статусом. Међутим, без обзира на начин финансирања, држава је одговорна за финансијско стање јавних агенција.

5) *Јавноправни карактер* агенције одређује њихов карактер и правни облик. Јавноправна природа агенција даје им могућност да ауторитативно иступају према другим субјектима, примењујући одговарајуће правне норме.

[44] C. Pollitt, C.Talbot (eds.), *Unbundled Government, A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Routledge, London – New York 2004, стр. 42.

[45] Процес агенцификације је карактеристичан за централну државну управу, али и за ниже територијалне нивое, као и ниво ЕУ.

Према томе, не постоји јединствен став о томе каква је правна природа независних агенција. Постоје отворена питања, као што су: да ли је реч о органима законодавне или управне власти или о „безглавој” четвртој грани власти, као што се наводи у извештају специјалне комисије председника САД Рузвелта од 1937. године, у ком случају се доводи у питање основни принцип америчког Устава о три гране власти: законодавној, управној и судској.[46]

Класификација јавних агенција и подела надлежности између њих и у односу према министарствима представља кључно питање у дизајнирању агенцијског пејзажа у свакој земљи. Тиме се дефинишу међусобни агенцијски односи и односи са министарствима.

Појава јавних агенција је последица и потреба структуралних и интересних промена савременог капитализма, који налази своје упориште у јавним службама, односно у пружању јавних услуга.[47] Тако се стварају нове институције, независне од извршне власти и министарстава, са задатком да регулишу и контролишу бројне социјалне секторе. Тако јавне агенције постају другачија форма организовања јавних послова.

Док је стари тип капитализма мотивацију профитом налазио у производним делатностима, модерни капитализам се оријентише на услужне делатности, које не траже велика улагања јер имају већ изграђену инфраструктуру (телекомуникације, снабдевање водом и гасом, образовање, пошта и сл.). У таквим условима намеће се потреба да се успостави равнотежа између интереса за увећањем профита у услужним делатностима и интереса грађана да се одржи квалитет услуга. Питање је ко ће ту интересну равнотежу успоставити, контролисати, одржавати и решавати бројне сукобе интереса у разним социјалним сегментима. Показало се да то треба да буду институције које су независне од државе, која је раније имала монополистички положај у пружању услуга грађанима, али независне и од предузетника (бизниса), који у својој жељи за екстрапрофитом могу угрозити интерсену позицију грађана као корисника услуга

[46] B. Smerdel, *Evolucija predsjedničke vlade u SAD – kongresni veto,* doktorska disertacija, Zagreb 1984, стр. 285.

[47] Јавне службе, као службе од општег интереса, обухватају подручја привредних и друштвених активности, од енергије, телекомуникација, промета и поштанских услуга, до образовања, здравства, водоснабдевање, уклањања отпада и др. Оне су нужне за свакодневни живот грађана и правних лица јер обезбеђују друштвену кохезију и одржив друштвени развој.

(потрошача). За одржавање социјалног баланса решење је нађено у независним регулаторним телима и бројним јавним агенцијама, као заштитним телима грађана али и општих јавних интереса.

Та независна тела имају широку надлежност, од доношења прописа до решавања у појединачним случајевима, а независна позиција им даје легитимитет. Нека регулаторна тела, која су усмерена на тржише јавних услуга, својом регулаторном функцијом осигуравају тржиште, које тиме више није слободно.[48] Тако регулисана тржишта могу очувати модеран капитализам, избегавајући монополе, кризе и пад квалитета јавних услуга. Регулаторне јавне агенције штите најпре грађане али обезбеђују и општи јавни интерес (функционални континуитет, квалитет, прихватљивост цена, заштита потрошача) и оптимум функционалности целине система (универзалност).

Јавне агенције имају бројне надлежности и различите функције. Оне обављају многе различите задатке, ауторитативне и неауторитативне, управне и стручне.[49] У широкој лепези послова јавних агенција можемо разликовати: управну функцију, нормативно-регулаторну функцију и квазисудску функцију. Агенцијска овлашћења су најпре управна овлашћења јер агенције врше класичне управне послове, у које спада доношење управних актата и управни односно инспекцијски надзор. Подзаконска овлашћења су регулаторног карактера и њима се ствара тзв. секундарно законодавство. Судска овлашћења која се додељују неким агенцијама састоје се у овлашћењу да покрећу прекршајни и кривични поступак.

На тај начин агенције функционално обједињавају не само послове управне власти, јер врше класичне управне послове, већ имају и нормативну функцију, која је део законодавне функције. Агенције врше *нормативно-регулаторну функцију*,

---

[48] I. Koprić, A. Musa, V. Đulabić, *Europski standardi regulacije službi od općeg interesa,* Hrvatska javna uprava, br. 3, 2008, str. 656.

[49] Према методама управног рада, управа се бави аналитичким, регулаторним, извршно--оперативним и општим пословима. Према облицима, послови управе су доношење прописа, извршење, надзор, примена санкција и остали послови. Према инструментима, послови управе су доношење прописа (делегирано законодавство), доношење појединачних аката, непосредна примена принуде и остали послови (негативна енумерација). Види: E. Pusić, S. Ivanišević, Ž. Pavić, M. Ramljak, *Upravni sistemi*, Zagreb 1988.

доносећи акте општег карактера (правилнике).[50] Овде се мисли на независне регулаторне агенције које имају капацитет (надлежност) за вршење регулаторне функције, али и већу ефикасност у примени политике када решавају појединачне случајеве. Оне своју регулаторну власт остварују у мање формалним процедурама него друге организације извршне власти. Међутим, независне регулаторне агенције имају и друга овлашћења.

Агенције врше управну (извршну) функцију и као управне организације *sui generis* имају значајна управна овлашћења: решавају и одлучују у појединачним ситуацијама, дају и одузимају лиценце оператору, врше управни надзор (могу наредити отклањање недостатака, забранити градњу објекта, забранити рад станице без дозволе), воде регистаре, издају сертификате, обављају трансфер средстава, пружају услуге одређеним корисницима, врше стандардизацију, обављају стручно-аналитичке послове, прикупљају информације, врше праћења, евалуације итд.[51] Према томе, агенције као независна тела преузимају овлашћења многих државних органа.

Осим управне контроле, регулаторне агенције имају и овлашћења које има судска власт (арбитража, медијација, одлучивање у споровима и сл.). Решавање спорова је обично одговорност регулатора.[52] То су послови из судске надлежности. Агенције врше *квазисудску функцију*, тако што решавају спорове између различитих субјеката, давалаца и корисника јавних услуга (сервиса). Тако, у телекомуникационим активностима оне решавају спорове између корисника и оператера, између оператора, између оператора и власника објекта или земљишта. Прекршајни послови су још једна димензија проширене надлежности агенција, а то су прерогативе судске функције или власти, с обзиром на то да је прекршајна фунција у судској надлежности.

Према томе, кад је реч о регулаторним агенцијама, у једном органу имамо елементе и управне и судске и законодавне васти, чиме се показује тенденција

---

[50] На пример, послови регулације (регулаторне функције) Агенције за електронске комуникације и поштанску делатност у Црној Гори јесу регулисање јавне фиксне телекомуникационе мреже или регулисање радио-спектра итд.

[51] Тако, Међудржавна трговачка комисија у САД прима, анализира и обрађује хиљаде поднесака, прима жалбе и спроводи истраге.

[52] У Белгији је тело за конкуренцију (Савет за конкуренцију) одговорно за решавање спорова. У Јапану спорове између оператера решава Комисија за решавање спорова, а у Великој Британији телекомуникациони судија. С. Дујић, М. Марковић, *Јавне (регулаторне) агенције*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4, 2006, стр. 1555–1580.

концентрације власти. То је велика опасност јер се под изговором ефикасне и експертске агенцијске управе изнутра руше темељи поделе власти, па и контроле сваке власти и њене одговорности пред органима друге државноправне власти.

Према врсти послова и њиховом карактеру, разликујемо *извршне агенције* и *регулаторне агенције.*

Извршне агенције најчешће настају одлуком и под контролом су извршне власти (министарства) за обављање извршних и оперативних послова (нпр. решавање у појединачним случајевима, финансирање, издавање одређених дозвола, вођење регистара, прикупљање информација и др.). Извршне агенције карактерише *дисагрегација* као структурна одвојеност од министарстава. Оне имају специфичан задатак, карактерише их *аутономизација* у смислу одређеног степена самосталности у одлучивању о финансијама, особљу и организацији и *контрактуализација* у смислу постављања циљева, мерења ефеката и резултата свога рада (економичност, ефикасност, ефективност), надзора и извештавања. Оперативни карактер агенцијских послова и задатака извршних агенција захтева монократско руководство.

Регулаторне агенције су обично основане од законодавца ради регулисања одређеног тржишта (телекомуникација, промета, финансијског тржишта) или осигурања одређених социјалних циљева (заштите корисника, сигурности на раду и сл.). Те агенције имају широка квазилегислативна овлашћења, која се врше доношењем прописа, којима се спроводи, тумачи или прописује јавна политика у различитим областима. Ти прописи имају снагу и дејство закона и проистичу управо из квазилегислативних овлашћења која је законодавна власт поверила регулаторним агенцијама. Регулаторне агенције својим прописима генералне важности (општи правни акти) уређују, на пример, исправност воде, хране и ваздуха, безбедност радних просторија, превозних средстава, производа са којима грађани користе, затим, банкарско пословање, пољопривреду, индустрију и друге области економског живота, односно тако агенције уређују јавно понашање.

Код регулаторних агенција нагласак је мање на контрактуализацији, јер су одговорне парламенту, а више на ускоj *специјализацији* запослених и *колегијалном руководству професионалаца*, што им даје легитимитет и темељ је њихове контроле.[53]

Регулаторне агенције своје прописе доносе у одговарајућим поступцима. У већини држава саме агенције су развиле сопствене поступке доношења прописа. У неким државама агенцијске процедуре су обједињене и стандардизоване, као нпр. у САД, где пре усвајања Закона о управном поступку (1946) није постојао стандардизован поступак доношења прописа у федералним агенцијама.

Прописи америчких федералних агенција могу бити: *правнообавезујући*, који имају екстерно дејство јер утврђују права и обавезе за државу и за лица изван агенција, и *правнонеобавезујући*, у које спадају: интерпретативни прописи и опште одредбе о политици, које утврђују правац у коме агенција намерава да искористи своја квазилегислативна овлашћења. Правнообавезујући су: легислативни прописи, којима се уређује јавно понашање и правно су обавезујући као и закони донети од Конгреса, и процедурални прописи, којима се регулишу организација и рад агенције. Разлика између тих група прописа је и у томе што Закон о управном поступку САД предвиђа одређену врсту поступка за легислативне прописе, као најважније, док се остали прописи (процедурални, интерпретативни прописи и опште одредбе о политици) доносе по посебном (слободном) поступку.[54]

Улога агенција је вишеструка. С обзиром на то да функционишу на начелима специјализације и професионализације, јавне агенције обезбеђују јефтиније и квалитетније услуге грађанима, транспарентније пословање, мање су подложне корупцији од државне администрације и имају мањи политички утицај. На известан начин јавне агенције развлашћују и обуздавају извршну власт. Трансфером јавноправних овлашћења, послови из надлежности државне управе преносе се на независне агенције. У одређеним случајевима, јавне независне агенције могу имати и контролна овлашћења над управом. Она имају важну улогу и у парламентарном

---

[53] Види детаљније: А. Musa, *Europeizacija i agencijski model javna uprave*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Zagreb, 2009.

[54] *Закон о управном поступку* САД (1946) предвиђа три различита поступка доношења агенцијских прописа: слободни, неформални и формални поступак. Иначе, та процесна правила могу да измене или допуне Конгрес или председник САД, у ком случају настају посебни, „хибридни" поступци. Детаљније: М. Давинић, *Концепција управног права САД*, Досије, Београд 2004, стр. 120.

надзору над управом па се о њима говори као о „четвртој власти”. Јавне агенције директно или индиректно партиципирају у функционисању поделе власти и заштити људских права. Таква улога легитимише их као инструмент владавине права и институционални фактор који доприноси систему кочница и равнотеже власти.

Поменуте заслуге у побољшању квалитета тржишних услуга и развоју демократије допринеле су популарности независних агенција. Међутим, данас смо суочени с појавом хиперпродукције јавних агенција. Доктрина и пракса агенцификације су у динамичном кретању, што отежава њихову теоријску евалуацију.[55] Истовремено агенцификација има негативне стране и ризике, што изазива супротне тенденције у многим државама.

ГЛАВА 2

АГЕНЦИФИКАЦИЈА КАО ГЛОБАЛНИ ФЕНОМЕН

1. АГЕНЦИФИКАЦИЈА У АНГЛОСАКСОНСКИМ ЗЕМЉАМА

Агенцификацвија је глобални феномен. Процес ширења агенцијског модела јавне управе – агенцификација, представља главни тренд преображаја савремене јавне управе који се одвија великом брзином. Непрекидно се повећава број агенција у готово свим државама и на свим континентима јер се све већи део активности државе одвија путем агенција, па се може рећи да је завладала права „агенцијска грозница”.

Агенције су се раније појавиле у англосаксонским земљама, под директним утицајем доктрине Новог јавног менаџмента и америчке регулаторне државе, у тзв. службама од општег интереса, чије услуге директно утичу на тржишне механизме и конкурентност, што је посебно изражено у ЕУ. У скандинавским земљама, посебно у Шведској и Норвешкој још од почетка XIX века постоји традиција одвајања послова

[55] Независна регулаторна тела нису „хомогени правни појам нити нова категорија правних лица јавног права”. Г. Бребан, *Административно право Француске,* Службени лист СРЈ, Београд, ЦИД, Подгорица 2002, стр. 65.

вођења политике (*policy*) од извршних послова у смислу спровођења утврђене политике и пружања услуга, који се поверавају агенцијама.[56]

Агенције носе исти назив у различитим уставним и управним системима, али постоје разлике како у организационом смислу, тако и према пословима које чине њихову надлежност и то не само између држава, већ и у истом државноправном систему.

Дуга традиција агенцијског модела је америчка јер се САД сматрају парадигмом регулаторне државе у којој је већина управних функција дата разним агенцијама. Оне се начелно могу разврстати у два облика – оне на чијем је челу државни секретар и оне које имају функције министарства и агенције, као аутономна тела која имају регулаторна или егзекутивна овлашћења. Битна разлика између америчких и европских агенција је у чињеници да су у САД готово све регулаторне активности у надлежности агенција, док су у Европи формулација циљева и доношење правила у надлежности законодавне или извршне власти, а оперативни послови у надлежности агенција.[57]

1.1. Сједињене Америчке Државе

1) *Концепт и порекло*. Да би се агенцијски модел управе који функционише у САД могао разумети, треба поменути да је основни принцип америчког правног и политичког система принцип поделе власти, утврђен Уставом САД, употпуњен системом *check and balances*, који спречава претерано осамостаљивање било које од трију грана власти (закондавне, извршне и судске) и омогућава њихову међусобну контролу. У основи овог принципа налази се водећи принцип англосаксонског правног система, принцип владавине права (*rule of law*), који се у пракси остварује путем поделе власти, чији је утемељивач Алберт ван Дајси.[58]

Принцип поделе власти у правном систему САД функционише на начин да законодавна власт припада искључиво Конгресу, извршна је у рукама председника, док судску власт чине судови (федерални и држава чланица). Пошто овај принцип

[56] T. Christensen, P. Laegreid (eds.), *Transcending New Public Management*: *The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate, 2007.

[57] T. Christensen, P. Laegreid, *Regulatory Reforms and Agencification*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Working Paper No. 6, 2005, стр. 140.

[58] Видети детаљније: I. Loveland, *Constitutional Law, Administrativ Law and Human Rights*, Oxford University Press, London 2006, стр. 56.

функционише на основу строге поделе овлашћења сваке од трију власти, уз одређена овлашћења која значе њихову међусобну конролу, извршна власт, оличена у председнику, организована је на специфичним карактеристикама, другачијим од других земаља. Извршну власт врши председник САД, уз помоћ старешина (секретара) појединих управних ресора (департмана) који чине његов неформални кабинет.[59] Принцип *check and balances* долази до изражаја приликом именовања старешина тих ресора тако што председник то може учинити једино уз сагласност Сената (горњег дома Конгреса), који по правилу ово одобрење даје.[60] Председник може у сваком тренутку сменити чланове свог кабинета и именовати нове, уколико сматра да не спроводе његову политику. Тако се ствара строга хијерархија органа који су одговорни председнику и који у сваком тренутку морају извршавати његова наређења. Управо се ти органи формалноправно сматрају агенцијама, без обзира на то да ли у свом називу садрже ту реч, што је одређено Законом о управном постуку САД (*Administrative Procedure Act – APA*) из 1946. године и потврђено пресудама Врховног суда САД.

САД имају дугу традицију у развоја агенција. Прве агенције су у правни систем САД уведене још крајем XVIII века. Конгрес је 1887. године формирао Комисију за међудржавни промет (*Interstate Commerce Commission*), као прву независну регулаторну агенцију, која је имала широка административна и регулаторна овлашћења, али и задатак да стручно, ефикасно и политички независно решава проблеме. Након ње, формиран је велики број других независних регулаторних агенција са циљем ефикасног регулисања пре свега економије, али и других области.[61] Основна жеља је да се управа професионализује и деполитизује уз помоћ менаџерске аутономије и аутономије у имплементацији политике.[62]

Број агенција је повећан у XX веку, нарочито у време економске кризе тридесетих година (*New Deal*), од стране преседника Френклина Рузвелта (*Franklin*

[59] Кабинет не представља колегијално тело као што је то случај са владом састављеном од министарстава, па тако нема никакву одговорност пред Конгресом. М. Јовичић, *Уставни и политички системи*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2006, стр. 626.

[60] Чланове кабинета председник углавном бира из реда својих најближих сарадника и личних пријатеља. По правилу, они нису експерти за те области, већ је њихова улога политичке природе.

[61] М. Давинић, *Концепција управног права САД*, Досије, Београд 2004, стр. 221.

[62] Агенције решавају и индивидуалне случајеве (нпр. повреде антимонополских прописа), имају контролу Конгреса или председника (не директну), с тим што Федерални суд има право да оцењује уставност њихових активности, поред других облика контроле.

Roosevelt), када су створене бројне независне регулаторне агенције (*IRAs*), због потребе да се реше економски проблеми и створе услови за очување поретка и развој америчког друштва. Оне су заправо и биле дизајниране да се ефикасно суоче са проблемима у економији јер је председнику сметала спорост сложене америчке администрације. Следећи талас агенцификације настаје у време председника Линдона Џонсона (*Lyndon Johnson*), а наставља се у време Ричарда Никсона (*Richard Nixon*). Ови председници су стварали бројне организације ван постојећих кабинетских структура (министарстава). Оне су могле да делују много аутономније (независније), али су биле директно одговорне председнику. Агенције су биле много више окренуте бизнису него јавном сектору. Конгрес је имао непрекидну жељу да оствари контролу над управом јер је постојао страх да раст аутономије агенција може да смањи могућност њихове контроле.

Процењује се да данас у америчком систему функционишу преко две хиљаде различитих врста агенција које запошљавају близу три милиона службеника. Агенције добијају широка овлашћења, која ће Конгрес настојати да ограничи дефинисањем правила поступка за доношење прописа, решавања у појединачним случајевима (доношење решења), као и поступка судске контроле тих решења.[63]

Својом бројношћу и разноврсношћу питања која регулишу, агенције су постале важан чинилац организовања свакодневног живота грађанина. Зато се осамдесетих и деведесетих година прошлог века јавила тенденција за поједностављењем ових процедура, уз анализу ефикасности и трошкова потребних за њихово вођење, што ће довести до смањења администрације и укидања појединих агенција. Међутим, број агенција у управноправном систему САД је и данас велики, а њихов утицај у свакодневном животу значајан.

Једна од њихових основних особина је ефикасност, која је последица стручности агенција и специфичности њихове организационе структуре. Стручни кадрови у агенцијама су способни да се релативно одупру непосредном политичком утицају, па је то утицало на њихову институционалну позицију. У америчкој правној традицији, политички утицај и није скривен, чак се сматра и легитимним, јер је акценат на

[63] Законом о управном поступку САД (АРА) кодификовано је прецедентно право садржано у пресудама судова (апелационих и Врховног суда), али је и предвиђена могућност да се низом посебних закона додатно регулише рад агенција, уз могућност увођења строжег режима контроле њиховог рада. Administrative Procedures Act. Доступно на: *usgovinfo.about.com/library/bills/blapa.htm* (приступљено 29. марта 2013).

практичном решењу конкретног проблема. Осим тога, претпоставља се да ће та тела састављена од стручњака успети да смање политички утицај на разумну меру, односно да га преусмере у конкретном правцу решавања проблема.

Агенције се формирају на основу закона, који доноси Конгрес, путем којег се одговарајућа овлашћења делегирају (преносе) агенцијама. Конгрес одређује обим агенцијских послова, извршна власт контролише њихов рад, посебно ако су у питању агенције које се налазе под његовом непосредном контролом, а судови контролишу да ли агенције у обављању својих активности поштују Устав и законе.

2) *Појам и врсте*. *Закон о управном поступку* САД (*Administrative procedure Act*) из 1946. године, у првом делу петог поглавља, дефинише агенције као „сваки орган власти владе САД, био он у саставу или под контролом другог органа, а које не укључују Конгрес, судове и „Дистрикт Колумбија”.[64] Та дефиниција агенције је широка јер обухвата велики број различитих органа и тела.

Када говоримо о врстама агенција, с обзиром на њихову законску дефиницију која је прилично уопштена јер подразумева да су агенције сваки орган власти владе САД, било у саставу или под контролом другог органа, може се рећи да су то најпре управни ресори (департмани) на чијем су челу старешине које именује председник. Управни ресори могу организационо у себи имати агенције, које имају различите називе, као што су: служба (*service*), управа (*administration*), биро (*bureau*) и др. На њиховом је челу старешина кога такође именује председник (уз сагласност Сената), мада га може именовати и старешина одговарајућег департмана у чијем је саставу агенција. Агенције које се јављају у појединим ресорима су нпр. Управа за храну и лекове у Ресору здравства или Федерални истражни биро у Ресору правде.[65]

Међутим, постоји и велики број агенција које су ван управних ресора, али су и тада део извршне власти и имају велики значај.[66] На њиховом је челу старешина кога

---

[64] Врховни суд САД је у случају *Franklin v. Massachusetts* (505 U.S. 788) из 1992. године заузео став да Закон о управном поступку такође искључује и председника САД из ове дефиниције. М. Давинић, *Концепција управног права САД*, Досије, Београд 2004, стр. 87.

[65] М. Давинић, *Концепција управног права САД*, Досије, Београд 2004, стр. 88.

[66] Процена је да има око седамнаест таквих агенција (које се још називају независним извршним агенцијама), при чему неке од њих запошљавају десетине хиљада људи, а неке само неколико стотина. То су Централна обавештајна агенција (*The Central Intelligence Agency*, CIA), Управа за мали бизнис (*Small Business Administration*, SBA), Национална управа за аеронаутику и свемир (*National Aeronautics*

такође именује председник.[67] Неколико десетина извршних агенција налази се ван кабинета департмана и одговорне су директно председнику.[68] Оне такође чине извршну власт, преко којих се операционализује њен рад, с обзиром на то да у правном систему САД не постоје министарства као што је то случај са земљама европскоконтиненталног правног система, па и Великом Британијом.

Рад агенција је у потпуности под контролом председника, као и судова (опште, а не специјализоване надлежности). Председник САД има право да доноси тзв. извршне одлуке, које имају снагу федералног закона, којима може укинути било коју одлуку агенције.

Агенције у САД се јављају у различитим областима и под различитим називима:[69]

- управни ресори (департмани),
- агенције у оквиру управних ресора (службе, бирои, управе),
- агенције изван управних ресора,
- независне регулаторне агенције,
- независне државне корпорације.

Прве две врсте агенција део су извршне власти и подложне су усмеравању и контроли председника САД. Трећа врста агенција обавља послове на федералном нивоу независно од спољашњих утицаја других институција. Независне државне корпорације обављају различите послове и задатке из области које су најчешће у рукама приватног сектора.

---

and Space Administration, NASA), Агенција за заштиту животне средине (*Environmental Protection Agency*, EPA) итд. Интерсантно је да, када је CIA основана 1947. године, Департман за одбрану је лобирао да та агенција буде под његовом контролом, односно у његовом саставу. Конгрес је то одбио јер је сматрао да се тело које се бави шпијунажом мора пре свега наћи под цивилном контролом. Иста ситуација се десила и када је 1958. године основана NASA. Доступно на сајту: *www.netplaces.com/american-government* (приступљено 31. марта 2013).

[67] Агенције на чијем су челу старешине које су под директном контролом председника (што значи да их он увек може сменити ако је незадовољан њиховим радом) разликују се од агенција на чијем је челу колегијални орган (регулаторне агенције), што у америчкој јуриспруденцији ствара одређене дилеме у погледу правног положаја тих регулаторних агенција, са аспекта поделе власти.

[68] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 69.

[69] М. Давинић, *Појам, врсте и активности федералних агенција у правном систему САД*, J. Ћирић (приредио), „Увод у право САД”, Институт за упоредно право, Београд 2008, стр. 72–73.

(1) Управни ресори (департмани) су основна врста управних органа и чине посебну врсту агенција. Њихове старешине (*secretary*) образују председников неформални кабинет, осим функционера на челу ресора правде.[70] Осим ресора (департмана), велики значај имају и друге агенције.

(2) Ресори у себи садрже одређене агенције, нпр. у оквиру Ресора здравства и социјалних служби постоји Управа за храну и лекове (*Food and Drug Administration*), у оквиру Ресора правде функционише Федерални истражни биро (*Federal Bureau of Investigation*), у оквиру Ресора за транспорт постоји Федерална управа за авијацију (*Federal Aviation Administration*). Те агенције имају различите називе као што су служба (*service*), управа (*administration*), биро (*bureau*) и сл. На њиховом челу се налазе старешине, као што су: управник (*administrator*) или директор (*director*), које именује или председник САД (на основу мишљења и одобрења Сената) или старешина одређеног ресора.

(3) Велики број агенција налази се изван управних ресора (департмана), али је унутар извршне власти, као што су Централна обавештајна агенција (*Central Intelligence Agency*), Агенција за заштиту животне средине (*Environmental Protection Agency*), Управа за социјално осигурање (*Social Security Administration*) и друге. Оне имају велики значај и финансијска средства. Старешине тих агенција именује председник САД, на основу мишљења и уз одобрење Сената.

(4) Осим наведених агенција које су део извршне власти и налазе се под директном контролом председника САД, као шефа извршне власти, постоје и агенције које су ван извршне гране власти. То су независне регулаторне агенције (*independent regulatory agencies*), које не припадају ниједном управном ресору, нити се налазе под директном контролом председника САД или старешине неког ресора.[71]

Зато се и поставља питање да ли су оне део извршне власти. Ове агенције су колегијални органи јер се на њиховом челу налази неколико лица, које именује председник, али тако да само највише просту већину руководећих лица могу чинити припадници једне политичке странке (пре свега странке из које је сам председник), док

[70] М. Давинић, *Концепција управног права САД*, Досије, Београд 2004, стр. 87–88; Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд 1999, стр. 219.

[71] J. M. Beermann, *Administrative Law*, Aspen Law & Business, New York 2000, стр. 3.

остали морају припадати другој политичкој странци. Осим тога, сви чланови тог колегијалног органа именују се на тачно одређени период, при чему могу бити разрешени само ако постоји јасан разлог, што није случај са старешинама осталих агенција.[72]

У САД је постојало (2004) око 15 таквих агенција. Та независна тела је требало основати да би се на националном нивоу регулисале одређене области (нпр. железнички саобраћај, банкарски сектор, нафтна индустрија, производња челика и сл.), које су биле веома комплексне, динамичне и политички рискантне да би их Конгрес регулисао.[73]

Независност регулаторних агенција у односу на председника САД као шефа извршне власти почива на немогућности председника да смењује лица на челу независних агенција, односно отежана је могућност да утиче на њихов рад итд. Међутим, независност тих агенција није апсолутна јер председник именује председавајућег агенције (на основу мишљења и уз одобрење Сената) из реда њених чланова. Иако председавајући агенције нема могућност да доноси одлуке у њено име (за шта је потребна већина гласова свих њених чланова), његова позиција је врло утицајна и често пресудно утиче на став осталих чланова агенције.

(5) Посебну врсту институција представљају независне државне корпорације (*independent government corporations*), које се оснивају за обављање услуга, које традиционално врши приватни сектор (достављање поште, снабдевање електричном енергијом, обезбеђење транспортних услуга и сл.). Социјални значај тих активности утиче на то да оне нису (или не потпуно) препуштене приватном сектору, већ их регулише и обезбеђује држава. Слично као и код независних регулаторних агенција,

---

[72] Када је председник Бил Клинтон заменио Џорџа Буша старијег на месту председника САД 1992. године, он је отпустио све постављене функционере у агенцијама под његовом контролом, који нису сами поднели оставку. На њихово место довео је чланове или симпатизере своје странке. Тако нешто није могуће у независним регулаторним агенцијама. Наведено према: М. Давинић, *Концепција управног права САД*, Досије, Београд 2004, стр. 90.

[73] Федерална комисија за комуникације (*Federal Communications Commission*), Федерална комисија за трговину (*Federal Trade Commission*), Регулаторна комисија за нуклеарну енергију (*Nuclear Regulatory Commission*), Национални борд за радне односе (*National Labor Relations Board*) и сл. Упореди: J. M. Beermann, *Administrative Law*, Aspen Law & Business, New York 2000, стр. 3; М. Давинић, *Концепција управног права САД*, Досије, Београд 2004, стр. 89.

чланове њиховог одбора поставља председник (на основу мишљења и уз одобрење Сената), с тим што је овде самосталност руководећег функционера знатно већа, да по својим овлашћењима подсећа на директора приватног предузећа.[74]

Амерички агенцијски модел је сложен систем и због тога што агенције не постоје само на федералном нивоу. Њих има и на нивоу држава и на локалном нивоу. Државни и локални агенцијски ниво су веома важни за аутономију агенција, јер њима руководе независно изабрани службеници, па им тај независни изборни статус гарантује суштинску аутономију у односима са гувернером.

Агенције обављају читав низ послова и функција, како на федералном нивоу, тако и у самим државама чланицама и локалним заједницама, чиме у великој мери утичу на живот грађана.[75] Федералне агенције су најраспрострањенији облик агенцијских тела и имају велику улогу у функционисању целокупног државног апарата. Оне доносе одлуке којима креирају политику у најразличитијим областима. Функције агенција се могу класификовати на: дистрибуцију социјалне моћи, издавање лиценци и дозвола, регулисање активности грађана и организацију и управљање државном имовином. Конгрес на уопштен начин усмерава рад федералних агенција, остављајући тим органима довољно простора за употребу дискреционих овлашћења. Конгрес својим актима оснива агенције и одређује њихов мандат.

3) *Послови агенција*. Федералне агенције су основане са задатком да стабилизују економију, која је функционисала на основу приватне иницијативе, да ублаже крајности „слободног", односно нерегулисаног тржишта и да обезбеде материјалну сигурност грађана. Процес преношења надлежности на агенције у САД почео је почетком XIX века са подзаконским актима, а та пракса је оправдавана одлукама судова. Агенције се формирају на основу закона, путем којег Конгрес агенцијама делегира одговарајућа овлашћења. Одлуком Врховног суда САД из 1927. године заузет је став да је делегација допуштена само ако је Конгрес законом поверио овлашћење агенцијама.[76]

---

[74] М. Давинић, *Појам, врсте и активности федералних агенција у правном систему САД*, Ј. Ћирић (приредио), „Увод у право САД", Институт за упоредно право, Београд 2008, стр. 71.

[75] B. Ginsberg, T. J. Lowi, Margaret Weir, *We the people, An Introduction to American Politics*, W. W. Norton & Company, New York – London 1997, стр. 11.

[76] B. M. Jacq, *Administrative Law*, Aspem Law, New York 2000, стр. 11.

Агенције имају право да доносе прописе (квазилегислативна овлашћења), али и овлашћења за решавање конкретних управних ствари (управна овлашћења) и квазисудска овлашћења.[77]

Активности агенција и послови које обављају могу се поделити у неколико група. Најпре је то дистрибуција социјалне помоћи.[78] Ту активност држава је почела да обавља путем агенција још у време економске кризе тридесетих година XX века, што је наставила седамдесетих и осамдесетих година. Данас је обављање послова пружања социјалне помоћи актуелније него икада, с обзиром на глобалну економску кризу.

Активности агенција су значајне и на пољу издавања дозвола и лиценци за обављање послова у одређеним сферама друштвеног живота (телекомуникација, енергетика, заштита животне средине, саобраћај). Рад агенција је усмерен пре свега према компанијама које пружају услуге у тим областима, и то најчешће тако што агенција оцењује испуњеност услова и прописаних критеријума за обављање услуга, а што је услов да би компанија добила лиценцу или дозволу. Осим тога, агенције најчешће временски ограничавају трајање тих дозвола, како би се компаније подстакле да послове обављају што квалитетније. Најзад, агенције најчешће одређују цене по којима оне могу да наплаћују своју услугу.[79]

Агенције, између осталог, обављају и послове регулисања активности грађана, па тако својим прописима (одлукама) утврђују јавну политику у различитим областима друштвеног живота, на основу широких дискреционих овлашћења. Тако, на пример, агенције које се старају о заштити здравља грађана прописују строга правила о условима за рад у компанијама, радном простору, опреми коју радници треба да користе зависно од послова које обављају, сачињавају листу болести и повреда на раду

[77] Пресудом Врховног суда из 1932. године наведено је да не постоје сметње за преношење судских овлашћења на агенције, све док Конгрес допушта судску контролу аката агенција које су произашле из тих овлашћења. М. Давинић, *Концепција управног права Сједињених Америчких Држава*, Досије, Београд 2004, стр. 91 и даље.

[78] Помоћ агенција у обављању тих послова је значајна јер су агенције организоване да ефикасно делују, ако су стручне и обучене да утврде програме и услове за добијање помоћи. То су свакако старије особе, особе са посебним потребама (инвалиди и особе ометене у развоју), сиромашни слојеви становништва итд. М. Давинић, *Појам, врсте и активности федералних агенција у правном систему САД*, Ј. Ћирић (приредио), „Увод у право САД", Институт за упоредно право, Београд 2008, стр. 83.

[79] Ту делатност обављају агенције као што су, на пример, *Federal Communication Commision*, која је надлежна за послове радио-дифузије, или *Federal Energy Regulatory Commision*, која издаје дозволе за изградњу и функционисање хидроцентрала. М. Давинић, *Концепција управног права Сједињених Америчких Држава*, Досије, Београд 2004, стр. 93.

које се сваке године јављају у највећем броју случајева, а које радници треба да пријаве итд.[80] Такође, Управа за храну и лекове (*US Food and Drug Administration*) прописује правила важна за исхрану грађана, са циљем превенције различитих болести, стара се о томе да храна буде санитарно исправна за коришћење, води рачуна о исправности лекова које користе људи и животиње, а пре свега да сви производи хране и лекова буду на тачан, истинит и благовремен начин презентовани јавности.[81]

Агенције су својим активностима обухватиле све области важне за функционисање грађанина. Оне се могу систематизовати у неколико области: дистрибуција социјалне помоћи, издавање лиценци и дозвола, регулисање активности грађана и организација и управљање државном имовином јер је основна делатност великог броја федералних агенција старање о природним богатствима (шуме, језера, национални паркови и др.), која су у својини државе.[82]

Да би све те бројне активности агенција биле реализоване, оне располажу одређеним конкретним механизмима, као што су доношење прописа (*rulemaking*) и доношење одлуке о спорним питањима (*adjudication*) сагласно федералном Закону о управном поступку.[83] Доношење прописа је карактеристично за тзв. регулаторне агенције и представља одређену врсту квазизаконодавног овлашћења. Међутим, овлашћења која у овом случају имају поједине агенције унеколико уносе конфузију у функционисање овог принципа.[84] Иако је законодавац поставио оквир у коме агенције доносе прописе, он им је оставио прилично широка дискрециона овлашћења да уреде

[80] *Occupatonal Safety and Health Administration*. Доступно на сајту: *www.osha.gov* (приступљено 31. марта 2013).

[81] Доступно на сајту: *www.fda.gov/RegulatoryInformation/RulesRegulation* (приступљено 31. марта 2013).

[82] М. Давинић, *Појам, врсте и активности федералних агенција у правном систему САД*, Ј. Ћирић (ур.), „Увод у право САД", Институт за упоредно право, Београд 2008, стр. 84.

[83] Закон о управном поступку САД из 1946. године у извесном је смислу поставио оквире изван којих агенције не би могле да се крећу, мада је он заправо поставио стандарде рада тих агенција, без претераног улажења у уређивање самог начина рада агенција.

[84] У америчкој правној теорији ово се правда тзв. доктрином делегације, према којој Конгрес може, ради решавања свакодневних проблема у различитим областима, делегирати одговарајућа овлашћења агенцијама, да би оне могле успешно да обављају своју функцију. Ипак, Конгрес мора то чинити у ограниченом броју случајева, при чему о томе у сваком појединачном случају води рачуна Врховни суд. Та теорија, која је првенствено створена одлукама Врховног суда, полази од функционалног тумачења Устава САД да су његови творци заправо имали у виду стварање оперативне владе. М. Давинић, *Концепција управног права САД*, Досије, Београд 2004, стр. 223.

одређена питања. Тако оне прописима могу регулисати делатности појединаца и организација, могу те прописе примењивати у пракси, а могу и изрицати одређене санкције у случају њиховог непостојања.

1.2. Велика Британија

Енглески парламентарни систем поделе власти, још од Велике повеље (1215), правним актима ограничава власт монарха све до суштинског развлашћења. Класични парламентаризам је поделио власт тако да је више има парламент него шеф државе, а највише трећи државни орган – влада.[85]

Јавне агенције у Великој Британији настале су у сасвим другачијем уставно-политичком амбијенту који карактерише парламентарни Вестминстерски систем. Нагли раст агенција се бележи почев од 1980. године, када настаје посебна форма тзв. полуаутономних тела без правног статуса, која су повезана са централном британском владом.[86] Данас има око 1.148 тих полуаутономних агенција. Та тела у свом саставу обухватају разне врсте институција, као што су: (1) недепатманска јавна тела (*Non-Departmental Public Bodies* – NDPB), која су најбројнија и постоје четири врсте (извршна, саветодавна, трибунали и тела за независан мониторинг), (2) извршне агенције (*Executive Agencies*), које врше послове централних владиних (државних) служби, као што су: одбрана, социјална сигурност, здравство, заштита животне средине, пољопровреда и рибарство, транспорт, имиграција, интелектуална својина и др., (3) специјалне здравствене установе (*Special Health Authorities*), (4) неминистарски департмани (*Non-Ministerial Departments*) и (5) јавне корпорације (*Public Corporations*). Степен њихове аутономије је различит. [87]

Извршне агенције су карактеристична категорија полуаутономних јавних тела, које су постале доминантне у структури британске централне управе. Оне запошљавају око 50% целокупног броја јавних службеника. Извршне агенције се дефинишу као полуаутономна јавна тела која немају правну самосталност, односно правни

[85] Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд 1999, стр. 136.

[86] Многе земље су у великој мери прихватиле британски агенцијски модел као што су: Канада, Холандија, Кореја и Јапан. Детаљније: K. Verhoest, S. Van Thiel., G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 67.

[87] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 57.

субјективитет, али имају извесну менаџерску аутономију и поседују мање аутономије од тела са формалним статусом правног лица.

Британске агенције су стваране према концепту Новог јавног менаџмента (НЈМ), који афирмише начела ефикасности, продктивности, конкурентности и профитабилности у раду јавне управе. Један од начина да се неведене вредности остваре јесте конституисање јавних агенција.[88] Премијерка Маргарет Тачер (*Margaret Thatcher*), седамдесетих година прошлог века, започела је реформу јавног сектора са два главна циља: смањење јавне потрошње (концепт регулаторне државе) и реформисање јавног сектора на начелима НЈМ. Суштински покретач процеса агенцификације у Великој Британији био је буџетски притисак, који је узрокован светском економском кризом крајем седамдесетих и почетком осамдесетих година XX века. Такво стање је угасило жељу за постојањем велике владе и водило је ка промени стања, постепеним увођењем агенција за пружање услуга и регулаторно деловање. Агенцификација је значила померање државне активности ка специјализованим телима која су представљала продужену руку државе и тиме смањивање обима државе. Велики развој регулаторних агенција изазвао је процес деволуције надлежности, што је довело до пораста територијално заснованих агенција.[89]

Реформе на основама НЈМ довеле су до децентрализације државне управе уз јачање ефикасности и увођење финансијског управљања. Менаџерске реформе у првој фази, у периоду 1979–1988, биле су усмерене на приватизацију и на што већи трансфер јавних служби у приватни сектор као и смањивање одређених јавних агенција али истовремено увођење неких агенција које су тржишно оријентисане. Тамо где то није било могуће, уведени су квазитржишни механизми и конкуренција, уз смањење трошкова, повећање ефикасности и увођење ригорозних менаџерских пракси. Како мере финансијског управљања и модели надзора (*scrutiny* modeli)[90] нису направили

---

[88] С. Лилић, *Јавне агенције и управна реформа*, Зборник „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ" (прилози пројекту) 2009, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, стр. 37–48.

[89] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 79.

[90] *Scrutiny model* односи се на систем тзв. надзора ефикасности (*efficiency scrutinies*) који је уведен 1979. године и спровеле су га мање групе младих *fast track* службеника из разних министарстава предвођених искуснијим службеником, који су имали 90 дана да размотре проблем и израде извештај. Сачињено је око 130 таквих извештаја, названих *Rayner scrutinies* по саветнику за ефикасност Дереку

битне помаке, увидело се да треба направити већи искорак (*Next steps*), па је 1988. године, након избора, влада Маргарет Тачер усвојила програм *Next steps* на основу посебног извештаја – Sir Robin Ibbs Report (*Improving Management in Government*). Тај извештај је предлагао успостављање агенција за обављање извршних послова владе, у оквиру политике и ресурса које одређује министарство, тако да се, уместо класичног управљања командом, уводи управљање на основу уговора.[91]

Next steps је програм који је довео до деконцентрације и његовом реализацијом је створено преко 130 агенција и јавних тела. Програмом је предвиђено да се оснивају различити агенцијски облици: агенције у оквиру министарстава, као њихова продужена рука, нови департмани (неминистарски), тела изван министарстава (*quangos*), па чак и јавна предузећа. Постоји став да се у министарствима мешају функције припреме прописа са њиховим спровођењем, чиме се губи објективност оцењивања квалитета припремљених и усвојених прописа, а нарочито ефикасност њиховог спровођења. Министарства више пажње посвећују креирању нових јавних политика, док се питање ефикасности спровођења тих јавних политика ставља у други план. Најзад, спровођење прописа и евалуација јавних политика не треба да буде у рукама политичара у министарствима. То треба да буде ствар стручности, ефикасности, професионалности и квалитета, а у много мањој мери ствар политичког утицаја извршне гране власти. Политички утицај министарстава треба елиминисати у фази спровођења прописа, нарочито у оном делу спровођења јавне политике који се односи на њену евалуацију.

Међутим, применом програма *Next steps* створена су само извршна тела у министарствима, која функционишу према оквирним документима, имају директоре, који су у уговорном односу и углавном директно одговарају министру, подносе годишње извештаје, имају одвојене буџете и кључне показатеље учинка (*key performance indicators* – KPI). Тако су одређени извршни послови управе извучени из надлежности министарстава и пренети агенцијама, као посебним стручним, релативно самосталним телима изван министарстава. Агенције су добиле управљачку аутономију са компетентним руководствима (директорима). Имају и финансијску самосталност јер

Рајнеру (*Derek Rayner*). Детаљније: C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform*, A Comparative Analysis, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford 2004.

[91] F. Gains, *Adapting The Agency Concept: Variations Within 'Next Steps'*, Pollitt C., Talbot C. (eds.), „Unbundled Government“, Routledge, 2004.

су поседовале самосталне финансијске изворе, односно сопствене приходе.[92] Реч је заправо о полуаутономним агенцијама које се стварају као „нова идеја” са намером да се успостави баланс између аутономије и контроле на суптилан британски начин.

У Великој Британији преко три четвртине свих службеника ради у преко 130 (138) агенција или тела која функционишу као агенције.[93] Агенције су формално део министарства. Оне нису сасвим издвојене али нису ни само део матичног министарства, као остали његови делови. Агенције су настајале одвајањем по функционалном принципу, издвајањем постојећег одсека или услед претходне реорганизације министарства. У почетку се њихова аутономија заснивала на ограниченој делегацији менаџерских и персоналних овлашћења, али касније је јачала њихова организацијско-менаџерска аутономија.[94] Посебно обележје агенција је оријентација на учинак, који има конкретан облик у „кључним показатељима учинка” (KPI), који се објављују за сваку агенцију у *Next steps Review*.

Постоје два основна типа јавних агенција у Великој Британији: 1) агенције настале у оквиру програма *Next steps*, без правне способности али са јаком менаџерском аутономијом и 2) тзв. неминистарска јавна тела (*quangos*) која су независна од политичког утицаја и имају саветодавну или регулаторну функцију. Он такође укључују већи број представника разних друштвених групација.

Први тип агенција је заправо специфичан модел агенцификације у Уједињеном Краљевству.[95] Он наглашава аутпут рада агенције, ефикасно постизање циљева, док други тип наглашава инпут – партиципацију и транспарентност рада. То има за последицу потешкоће у одређивању појма (дефиниције) јавне агенције. Појам *quango* (*quasi-autonomous non-governmental organizations*) користи се веома широко. У ужем

---

[92] У случају да приходи премашују расходе, одређени део прихода се могао употребити и за награђивање запослених у агенцији и за одређене развојне пројекте.

[93] O. James, *Executive Agencies and Joined-Up Government in the UK*, Pollitt C., Talbot C. (eds.), „Unbundled Government”, Edward Elgar, 2004.

[94] C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford 2004. Једна од иновација у финансирању агенција биле су тзв. нето-финансиране агенције (net-funded agencies) које су могле задржати део прихода од различитих пореза и накнада, што је деловало подстицајно на ефикасност.

[95] Иако су ретке земље у потпуности усвојиле британски модел, он је утицао на многе. Агенције не би биле предводник организацијске промене да није било међународног успеха *Next Steps* програма као британске иновације. A. Schick, *Agencies in Search of Principles*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 2, No. 1, 2002, стр. 7–26.

смислу (минималистичка дефиниција), тај појам означава јавна тела изван министарстава (*non-departmental public bodies* – NDPBs), као централна тела која делују као продужена рука владе. У ширем смислу, изразом *quango* обухватају се сва деконцентрисана, тј. одвојена тела која обављају неку јавну функцију на националном или субнационалном нивоу.[96] Користи се да означи организације које обављају јавне службе а нису у структури државне управе, па је зато мање-више независно од контроле ресорног министарства.

Међутим, у Великој Британији постоји посебност у политичко-управној култури, делом условљена уставно-политичком структуром. С друге стране, индивидуалистичка и егалитарна култура била је плодно тло за агенцијски модел који почива на одговорности менаџерских лидера за учинак.

Полуаутономна тела (агенције) су у организационом (структуралном) смислу несамосталне, али су у функционалном смислу самосталне, па их је генерално њихова полусамосталност учинила заштићеним од дневних политичких интереса. Њихова будућност није извесна, али су оне један од примера како се враћа агенцијска аутономна активност у интегративну системску структуру. Смисао је поновно успостављање равнотеже агенцијске аутономије и државне контроле, односно подела институционалне власти. Државна активност руковођена полуаутономним телима биће кључни агенцијски модел у догледној будућности.

2. АГЕНЦИФИКАЦИЈА У ЕВРОПСКОКОНТИНЕНТАЛНИМ ЗЕМЉАМА

2.1. Немачка

Немачка је федерална држава са парламентарним системом поделе власти, што тој земљи даје другачији институционални дизајн. Процес агенцификације у Немачкој није био стратешки осмишљен и спроведен као у Великој Британији, већ су агенције настајале као *ad hoc* решења потреба министарства или јавне политике. Агенције су прилагођене постојећој институционалној структури, али без схватања да су то нека „страна” тела.

[96] Утврђено је да има 5.573 таквих тела у Уједињеном Краљевству. Види у: G. Carsten, M. Flinders, S. Van Thiel, *Quangos – What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective*, Governance, Vol. 12, No. 2, 1999, стр. 129–146.

Немачка има дугу традицију делегације надлежности од министарстава ка агенцијама.[97] Прва агенција је основана крајем XIX века (1870) за регулацију железница (*Reicheisenbahnamt*), а онда су основане и агенције за осигурање (1884) и друге, па се таква агенцијска пракса наставила и након Другог светског рата.

Агенцијама су поверавани различити извршни послови да би се министарства могла посветити обликовању јавних политика. Због федералног уређења и децентрализације, важност агенција на савезном нивоу је релативно мања него у другим државама, јер је овде имплементација примарно у надлежности савезних држава, док је доношење закона на нивоу савеза. Као последица тога, само неколико федералних агенција има децентрализовану структуру са регионалним или локалним органима. Наиме, федералне агенције се могу оснивати уз пристанак савезних држава када спроводе децентрализоване послове. Федералне агенције имају изразито специјализоване задатке и веома мале контакте са грађанима. То је последица важећег концепта тзв. извршног или егзекутивног федерализма. Разлози за оснивања агенција су уобичајени: укључивање есперата у одлучивање, заобилажење строго формализованих поступака одлучивања и запошљавања, приватизација јавних услуга (ваздушни превоз, телекомуникације, пошта и сл.) и неутрализација политичког утицаја.[98]

Контрола агенција утемељена је на тзв. ресорном начелу, у виду министарске одговорности парламенту. Наиме, спроводећи политику и смернице канцелара и његовог кабинета, сваки министар независно и на властиту одговорност управља пословима свог ресора, па су у том смислу сва тела јавне власти предмет министарског надзора. Главни извор легитимности јавне управе је непрекинути ланац команде и контроле од гласача према парламенту, од парламента до министра и од министра према разним нивоима управних организација на терену.[99]

У Немачкој постоје институционални механизми контроле агенција, које функционишу кроз управно судство, министарску политичку одговорност парламенту,

---

[97] B. Tobias, J. Fleischer, T. Hustedt, *Germany: Agencies and Autonomous Bodies at The Federal Level*. Paper prepared for the 4th COBRA Seminar, 1-2 December 2005, Leuven (Belgium).

[98] Х. Шаркиновић, *Агенције у упоредном праву*, Факултет за државне и европске студије, Подгорица 2012, стр. 16.

[99] A. Musa, *Europeizacija i agencijski model javna uprave*, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Zagreb, 2009, стр. 160.

финансијски надзор, парламентарни надзор итд. Агенције имају законску основу, у закону којим се регулише конкретно подручје. Уговори између агенција и министарстава су ретки, а кад и постоје, ретко садрже критеријуме учинка у смислу индикатора резултата, као у Великој Британији, већ су ограничени на персонална и финансијска питања. Разликују се четири врсте савезних тела,[100] од којих су прва два јавноправна тела, а друга два тела приватног права, с предузетничким и услужним функцијама.

1) Савезне агенције (директне агенције) јесу полуаутономне организације, које се оснивају за послове велике важности за привреду, секторски надзор привреде и сл. Ове агенције имају у великој мери ограничену менаџерску аутономију. Има око 47 таквих агенција, и то: агенције за подручје банкарства, осигурања, за тржишну конкуренцију, за надзор законитости и стручни надзор и др. Њихов је носилац Савезна Република Немачка.

2) Тела јавног права (индиректне агенције), имају статус правног лица јавног права и оснивају се у области: социјалног осигурања као фондови социјалног осигурања, за истраживања – научни институти, за управљање тржиштем рада, дистрибутивне политике и слично, а има их око 90. Те агенције имају знатно већи степен аутономије. Поделу на директне и индиректне агенције чини сам Устав.[101]

3) Јавна предузећа и 4) организације приватног права оснивају се као приватноправна лица са делимичним или пуним државним власништвом (као трговачка друштва), за послове финансирања истраживања, развоја, за подузетништво итд. Тако се трговачка друштва оснивају за подручје заштите потрошача, културу, нормирање итд.

Обележја немачког агенцијског модела. (1) Монократско начело – руководство агенција је обично у рукама директора (председника) и његовог заменика. Први се бави спољним односима, а други унутрашњим функционисањем агенције. Ретко постоји колегијално тело које одлучује у одређеним стварима. Директне агенције имају појединачног директора агенције али и разна саветодавна тела. (2) Принцип јасне

---

[100] T. Bach, J. Fleischer, T. Hustedt, *Germany: Agencies and Autonomous Bodies at The Federal Level*, Paper prepared for the 4th COBRA Seminar, 1-2 December 2005, Leuven (Belgium).

[101] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 167.

хијерархијске организације и хијерархијски механизам координације. Министарства могу увек да дају хијерархијске инструкције агенцијама, чак и у случају када су обе стране закључиле уговор о задацима и одговорности. (3) Службеници се запошљавају у правилу према прописима који се примењују на државне службенике. Нема политичких службеника који увек могу бити разрешени из политичких разлога. Такве функције постоје само у министарствима.[102]

Агенције се финансирају из буџета министарства, о чему се расправља у парламенту. Од 1997. године постоје и бонуси за учинак агенције до 10%. Неке агенције део прихода добијају наплатом услуга корисницима, а могу се финансирати и истраживачки пројекти. Надзор над радом агенција обављају савезни ревизор и парламентарни одбор за буџет. Модерни модел управљања – учинком не примењује се системски, већ *ad hoc*. Основни начин надзора је путем интерне контроле коју врши министарство у оквиру правног и стручног надзора. Агенције углавном настоје да предвиде политичку вољу министра, смањујући тако потребу за хијерархијским директивама.[103] Парламент понекад позива руководиоце агенције на подношење усменог извештаја, иако се главни део контроле (надзора) одвија као редовни надзор који врши министарство. Спољни надзор се врши тако што су корисничке групације ангажоване у саветодавним одборима индиректних агенција. Оно што се намеће као поука немачког искуства у процесу агенцификације јесте да укључивање агенција у институционално-политички дизајн умногоме зависи од слабости које показује министарска бирократија да допусти агенцијама да учествују и доприносе стварању и имплементацији права.

2.2. Француска

Француски парламентаризам традиционално одликује разноврстан партијски живот са мноштвом странака и политичких идеологија. Нестабилности влада, њихове

[102] M. Döhler, *Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck and institutionelle Wandlungsprozesse im Deutschen Verwaltungsmodel*, Werner, Jann i Marian Döhelr (Hrsg.) „Agencies in Westeuropa“, VS Verlag, Wiesbaden 2007.

[103] T. Bach, J. Fleischer, T. Hustedt, *Germany: Agencies and Autonomous Bodies at The Federal Level*, Paper prepared for the 4th COBRA Seminar, 1-2 December 2005, Leuven (Belgium).

промене и ограничен политички домет створили су у Француској услове за настанак моћне администрације која води државне послове без ефикасног система контроле.[104]

Управне реформе у Француској започете су крајем осамдесетих година, под утицајем Новог јавног манаџмента и значиле су заокрет ка увођењу принципа тржишта у јавном сектору. Француски управни систем је хибридан јер има утицаја разних модела али је истовремено веома специфичан.[105] Држава је једини правни субјект, али постоје два нивоа француске државне администрације: (1) централна администрација, коју углавном чине министарства, и (2) територијална државна администрација, коју чине префектуре и остале деконцентрисане службе, са овлашћењима да обављају државне активности на територијалном нивоу. У институционалној управној арени постоје три категорије учесника: централна администрација, територијална администрација и независна јавна тела.

У Француској се сва јавна тела могу поделити на јавне установе и независна управна тела.[106] Јавне установе су традиционални тип управних организација, које су финансијски и управно аутономне и делују у разним секторима на националном нивоу (*etablissememts publics national* – EPN). Има их око 1.300, а делују у оквиру јавног или приватног права, као што су институти и сл.[107] Оне имају већу аутономију него агенције класичног типа. Независна управна тела (*Authorites administratives independents*) делују у име државе али нису подређене влади. Да би на одговарајући начин извршиле своје задатке, користе гаранције које им омогућавају да поступају аутономно. Њихово деловање може санкционисати само суд. Да би испуниле своју улогу, оне имају различита овлашћења, која су у неким случајевима и регулаторног

---

[104] Н. Пашић, *Савремена држава*, Београд 1976, стр. 102. „Француз воли да каже: нама не управљају, нама администрирају... Политичка власт измиче пред администрацијом и нарочито пред високом администрацијом." Положај председника Републике, као јачег дела извршне власти нарушава овај парламентаризам, приближавајући га председничком систему поделе власти. Председника бира народ, он путем референдума комуницира са бирачима, без политичке одговорности према скупштини. То га, заједно са належностима, чини вођом извршне власти и стварним и формалним шефом владе чијим састанцима председава. M. Debre, *Pouvoir politique et pouvoir administratif*, La Nef, V, 1951, стр. 89–90.

[105] A. Marine, S. Van Thiel, *Mapping the Field of Quasi-Autonomous Organizations in France and Italy*, International Public Management Journal, Vol. 8, No. 1, 2005, стр. 39–55.

[106] У правној теорији се за јавне агенције користи и термин канцеларија (*l'office*) насупрот термину агенција (*l'agence*). J. Rivero, J. Waline, *Droit administrative*, Paris 2006, стр. 165.

[107] A. Musa, *Europeizacija i agencijski model javne uprave*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Zagreb, 2009, стр. 154.

карактера, појединачне ауторизације, контроле, одлучивања, санкције и чак именовања.[108] Највећи број тих агенција формиран је осамдесетих и деведесетих година XX века. Оне покривају различите области, које се могу поделити на: регулацију и заштиту грађанских права. Оснивају се законом, али њихов је буџет укључен у буџет министарства. Разликују се по томе што то могу да буду слабије, саветодавне агенције, све до оних које имају значајна регулаторна овлашћења.[109]

Према карактеру својих овлашћења, јавне агенције се могу поделити на регулаторне и извршне агенције. У извршном агенцијском моделу постоје две главне врсте извршних јавних тела. То су неаутономна јавна тела и аутономна јавна тела. Основни критеријум за њихову поделу је то што прва категорија јавних тела има правни субјективитет, а друга нема.[110]

1) Неаутономна јавна тела су настала на основу процеса агенцификације који је спроведен у држави у стилу Новог јавног менаџмента почетком деведесетих година. Најпре су створени тзв. центри одговорности, чији је настанак углавном еспирисан извршним агенцијама у Великој Британији. Те центре карактеришу јасно прецизирање задатака, аутономија у управљању кадровима, иако она никада није остварена, финансијска аутономија, која значи делегацију финансијске моћи од министра до менаџера центра, као и релаксацију од *ex ante* финансијске контроле. Карактерише их и чињеница да су они са надлежниом министарством имали уговорне односе. Циљ тих центара је да пружају кавалитетне и увек мерљиве јавне услуге грађанима или јавној администрацији. То је био и критеријум да једна административна јединица буде трансформисана у одговорни центар.

У току 2000. године одговорни центри су прерасли у операционе јединице, које су смештене у државној територијалној администрацији. Њихови менаџери су имали финансијска извршна овлашћења у операционализацији буџета. Међутим, у пракси, финансијска аутономија која је дата оперативним јединицама на територијалном нивоу није била толико широка каква је требало да буде, и то из два разлога. Прво, министар

[108] R. Elgie, *Why Do Governments Delegate Authority to Quasi-Autonomous Agencies? The Case of Independent Administrative Authorities in France*, Governance, Vol. 19, No. 2, 2006, стр. 207–227.

[109] Г. Бребан, *Административно право Француске*, Подгорица 2002, стр. 98.

[110] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 98.

за буџет се није одрекао својих формалних централизованих финансијских овлашћења и, друго, поново је оснажена улога префекта, као шефа територијалне државне администрације, што важи и за његова финансијска овлашћења.

Структура агенција је различита. По правилу имају управно веће које је у неким случајевима у целини политички именовано (нпр. *Authorité de régulation des télécomunications* – ART), а у неким је углавном састављено од стручњака, уз мањи удео политички именованих посланика (*Commission de la sécurité des consommateurs* – CSC). Ипак и политички именовани посланици су стручњаци и професионалци, односно морају бити квалификовани за конкретно подручје. Друго, њихова су овлашћења прилично велика, па чак и када имају саветодавну улогу (нпр. Комисија за приступ јавним подацима, *Commission d'acces aux documents administratifs*), посебно у доношењу одлука, наметању санкција и сл.

Посебна категорија несамосталних јавних тела су националне службе, које су, као нова тела, створила министарства или су настала трансформисањем делова централне државне администрације, широм Француске, још од 1997. године. Тај процес траје и данас (нпр. тренинг центри за државне службенике, национални музеји и архиве и др.). Националне службе немају статус правног субјекта, одакле и потиче њихова несамосталност (неаутономност). Те службе су флексибилно средство у рукама министарстава. Оне се могу оснивати на нивоу министарстава али и на нижим хијерархијским нивоима. Њихова аутономија се може проширивати, али и сужавати, зависно од тога шта власти највише одговара у датим околностима. То подразумева и давање одговарајућих дискреционих овлашћења у процесу одлучивања у оним областима у којима делују националне службе. Националне службе су уговорне агенције као службе са националним делокругом,[111] које обављају послове који се не могу делегирати локалној власти. Оне настају процесом деконцентрације и директно су подређене министру. То су, по правилу, бивши делови министарстава, који остају под њиховом контролом и имају одређени степен менаџерске аутономије, обично у погледу финансијских послова. Неке од њих су комерцијалног карактера и тада нису део буџета.

[111] A. Marine, S. Van Thiel, *Mapping the Field of Quasi-Autonomous Organizations in France and Italy*, International Public Management Journal, Vol. 8, No. 1, 2005, стр. 39–55.

Контрола коју врше надређена (матична) министарства формално је обезбеђена чињеницом да те службе немају правни субјективитет, као што ни формално нема никаквог прекида у систему хијерархије. Одлучивање тих служби прати подношење одговарајућих докумената, односно извештаја који обухватају три области: (1) детаљан опис задатака које службе треба да остваре, (2) дефинисање очекиваних резултата и неопходних средстава за њихово остварење и (3) усвојене методе за дефинисање ресурса који су дати службама. Осим тога, постоји и финансијска контрола над националним службама која је иста као и за административне јединице.

2) Аутономна јавна тела са самосталним правним субјективитетом имају много дужу историју и знатно релевантнију позицију у француском административном систему. Има око 590 тих аутономних тела, при чему су нека од њих стара 100 или 200 година. Она се по правилу оснивају *ad hoc* у циљу отклањања препрека које ометају менаџерску флексибилност.[112]

Када је реч о њиховом односу са државом, у смислу аутономије и државне контроле, треба разликовати: припадност (зависност) и контролу (тутелу). Однос припадности је зависност аутономних јавних тела према држави, односно њихова блиска веза, која се огледа у чињеници да их је створила држава, да их држава углавном финансира и да врше државне компетенције. С тим у вези, отварају се два главна проблема: прво, надлежна министарства немају јасан приступ како да врше надзор над тим телима и, друго, често се дешава да је неколико министарстава надлежно за исто тело, при чему свако дефинише своје приоритете и настоји да оријентише активност тог тела у свом правцу. Тако је стварни надзор над тим телима нејасан, а често и не постоји. Кад је реч о контроли, она треба да буде експлицитна и повезана са санкцијама. Постоје два облика контроле. Финансијска контрола која значи финансијску и економску државну контролу над оним аутономним јавним телима чија је активност тржишне и индустријске природе. Постоје и специјализовани агенти министарства за буџет, који врше провере *ex ante* и *ad hoc*. Та контрола је усмерена на откривање буџетских и финансијских ризика у пословању агенција. Друга врста контроле је административне природе. Она подразумева да административне одлуке

[112] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 102.

треба да буду *ex ante* одобрене од надлежног министарства, што може довести до њиховог укидања или њиховог подношења на ауторизацију (одобравање).

Активности агенције су подложне и евалуацијама. Постоје самоевалуације и посебни извештаји које од агенција тражи држава. Извештаји садрже индикаторе предмета и резултата активности и релевантне су за одговорност агенција према држави.

Савремено стање у Француској након 2007. године карактерише увођење стандарда рационализације и укидање јавних тела и њихово стављање под контролу државе. Додуше, може се приметити да процес редуковања агенцијске аутономије постоји већ дуже време. Независним јавним телима гарантована је већа аутономија, али је истовремено уведен систем одговорности и контроле њихове улоге преме надлежним министарствима.[113]

2.3. Италија

Италија има дугу традицију постојања полуаутономних организација које су обављале јавне послове. То су била јавна тела под режимом јавног права и са правним субјективитетом. Обављала су разне јавне сервисе и углавном нису била финансирана из буџета. Такво стање је било до почетка 1990. године. Током 1990. италијанска државна управа је интензивно реформисана, углавном због потребе да се прилагоди европским притисцима, због неефикасности управе и незадовољства грађана. У то време настао је велики број агенција. Реформе су биле усмерене на заокрет према *ex post* контроли, на оријентацију ка управљању резултатима, на финансијски менаџмент и управљање људским потенцијалима путем уговорних односа високих државних службеника с владом, али и на формирање бројних агенција или реорганизацију постојећих. [114]

У процесу агенцификације у Италији су створена два типа организација које се разликују по самосталности.

[113] A. Musa, *Europeizacija i agencijski model javne uprave,* doktorska disertacija, Pravni fakultet Zagreb, 2009, стр. 156.

[114] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries,* Palgrave Macmillan, 2011, стр. 111.

1) Независна тела (AAI), формирана са значајнијим степеном организационе, финансијске и функционалне аутономије, постоје још од седамдесетих година, углавном са регулаторним и инспекцијским задацима (нпр. Агенција за заштиту тржишта – *Autorita' Garante della Concorrenza e del Mercato – AGCM*). Те агенције оснива парламент и обично именује чланове већа, то јест колегијалног тела које одлучује о раду агенције. Парламент их контролише, али њима не управља јер закон одређује њихову сврху, послове и у том смислу су функционално независне. [115]

2) Осим тих, постоје и агенције које су многоструко повезане с матичним министарствима и функционишу као њихова продужена рука. Основане су касније, од почетка деведесетих, прво као *ad hoc* облици за имплементацију јавне политике, а тек 1999. године, уредбом о реформи државне управе, оне су одређене као посебан тип управних организација, којих сада има двадесетак (нпр. Агенција за заштиту природе – *Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici* – APAT).[116]

Оне су створене као део шире реформе министарстава, инспирисане пројектом *Next Steps*, и представљају средство за обављање оперативних послова, одвојено од министарства, уз кориштење експертизе и адаптацију организације за потребе задатка. Агенција има функционалну, организациону и финансијску аутономију, која је у рукама директора, али је субординирана министарству у смислу контроле и усмеравања. Агенције се оснивају према критеријуму функције, али тако да интегришу све делове специфичног задатка и финансирају се из буџета.[117]

3. АГЕНЦИФИКАЦИЈА У НОРДИЈСКИМ И БАЛТИЧКИМ ЗЕМЉАМА

Нордијске земље (Шведска, Финска, Данска, Норвешка) посебно су интересантне јер показују висок степен сличности у многим кључним политичким и социјалним питањима. Оне су релативно мале и хомогене, са консолидованом

[115] D. Barberi, *Transnational Networks Meet National Hierarchies: The Cases of The Italian Competition and Environment Administrations*, Egeberg M. (ed.) „Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe“, Palgrave Macmillan, 2006.

[116] A. Marine, S. Van Thiel, *Mapping the Field of Quasi-autonomous Organizations in France and Italy*, International Public Management Journal, Vol. 8, No. 1, 2005, стр. 39–55.

[117] A. Musa, *Europeizacija i agencijski model javne uprave,* doktorska disertacija, Pravni fakultet Zagreb, 2009, стр. 157.

демократијом и високим квалитетом економије. Карактерише их концепт „државе благостања”, егалистичка социјална идеологија и политичко-административна култура са високим степеном заједничког поверења између политичке и административне егзекутиве. Такође, у овим државама постоји веома добро развијен систем централних агенција са јаком међународном оријентацијом. Међутим, ипак између тих држава постоје разлике, и то баш у погледу институционалног модела државних агенција, као последица историјског развоја државне администрације. Постоји значајна разлика између североисточних држава (Финска и Шведска), које имају дуалистички модел веома аутономних централних агенција и владе, при чему те агенције подносе извештаје кабинету а не надређеним министрима. У северозападним државама (Данска и Норвешка) постоји супротан, више монистички модел, у коме постоје много ближе везе између централних агенција и надлежних министара, на основу принципа политичке одговорности министара.[118]

3.1. Шведска

Шведски управни систем се узима као узор за агенцијску реформу и највиши степен агенцификације међу нордијским земљама, иако су разлози и логика различити у односу на друге земље. Наиме, агенцификација је овде утемељена на принципу правне државе са циљем ограничења краљевог задирања у права грађана, за разлику од агенцификације која је провођена на таласу Новог јавног менаџмента и којима је требало обезбедити ефикасност и менаџерску аутономију.[119] С друге стране, у смислу менаџерских реформи, Шведска је још шездесетих година увела менаџерску аутономију и јавна тела са статусом правног лица.

Шведска има тако дугу традицију одвајања послова обликовања политика и имплементације која је и једно од главних обележја њеног управног система. Структурно одвојена и релативно независна тела, агенције коегзистирају упоредно с министарствима, односно департманима. Такво стање постоји већ два века и утемељено

---

[118] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 260.

[119] J. Pierre, *Central Agencies in Sweden, A Report from Utopia*, C. Pollitt, C. Talbot (eds.), „Unbundled Government“, Routledge, 2004.

је на историјским околностима и политичким схватањима о неутралном статусу администрације, принципу поделе власти и одржавања државног континуитета.[120]

Агенције су уставна категорија која је утемељена на начелу самосталности и неутралности од уплитања политике у примену права. Управни систем Шведске карактерише двострука организациона структура на централном нивоу. Постоји дуализам између малих министарства, која обликују јавну политику и око 300 агенција, надлежних за спровођење јавне политике. Неке агенције имају уреде на регионалном нивоу, што је у складу са изразито децентрализованим системом јаке локалне и регионалне самоуправе. Реформе јавне управе започете крајем седамдесетих година представљају реформе агенцијског модела јер се претежни део управне активности одвија кроз агенције и друге децентрализоване структуре.[121] Главни циљ реформе је јачање политичке контроле над агенцијама јер постоји забринутост због „демократског дефицита" агенцијске управе и перцепције да су агенције удаљене од грађана.

Агенције имају одређена финансијска ограничења, која је утврдила влада путем уредби, којима су за сваку агенцију посебно одређени циљеви и задаци. Постоји и уредба којом се одређују критеријуми којима су подвргнуте све агенције (избегавање непотребних повећања трошкова, јачање кооперације с другим агенцијама, квалитетна услуга и доступност корисницима).

Уредбе владе одређују и тип управљања за сваку од агенција – монократски или путем већа. Надзор над агенцијама функционално је подељен међу министарствима. Директоре агенција и чланове већа именује влада. Међутим, највећи број јавних агенција подноси извештај влади, која има колективну одговорност за јавну управу. Само десетак централних агенција извештаје подноси парламенту, и то су оне агенције које одговарају парламенту јер је њихова делатност директно повезана са активностима парламента (нпр. тела надлежна за опште изборе, парламентарни омбудсман и др.), а ту

---

[120] J. Anderson, *Europeization and the Transformation of the Democratic Polity*, 1945–2000, Journal of Common Market Studies, No. 40, 2002, стр. 973–822.

[121] C. Pollitt, *Castles Built on Sand? Agencies in Latvia*, C. Pollitt, C. Talbot (eds.), „Undbundled Government", Routledge, 2004. Године 2002. било је укупно 220.000 запослених у агенцијама и само 5.000 у министарствима, с тим што се тај однос чак и смањио у корист министарстава јер је раније однос био још више у корист агенција. Истовремено, око 734.000 људи ради у локалној самоуправи. Јавна предузећа у Шведској су у последње две деценије изумрла, под мотом да се организације с комерцијалним циљевима приватизују, док су државна предузећа и даље активна – од оних који имају у потпуности власништво државе, до оних где је удео државе само 10%.

се пре свега мисли на она регулаторна тела која имају регулаторну надлежност и улогу. Легислативна активност агенција је област коју контролише парламент.

Контрола рада агенције обавља се и кроз годишњи извештај с јасно одређеним садржајем и ревизијом, који се подноси Телу за финансијски менаџмент (ECB). Шведски агенцијски модел је унеколико промењен под утицајем европеизације и менаџерске реформе.[122] Фрагментација управе и политичког система посебно долази до изражаја када треба осигурати кохерентност у процесима европског одлучивања.[123]

3.2. Финска

Од свих нордијских земаља Финска има најмањи број агенција. Финска има дугу традицију постојања јавних агенција и тела која су била изван министарстава и централне владе. Управни систем који се састојао од три нивоа – министарства, већа на националном нивоу, односно агенције, које су имале значајна регулаторна овлашћења, и локална самоуправа – успостављен је још 1917. године. Административни систем Финске чине централни, регионални и локални органи. Већа (агенције) реформисана су од краја осамдесетих и током деведесетих година, јер су се сматрала великим, бирократизованим телима у односу на министарства и са сувише детаљним уплитањем у рад локалних јединица. Идеја реформе је деагенцификација, која је имала циљ да се број управних нивоа смањи на два: централни (министарства) и локални ниво. Централну владу чине влада (кабинет) са дванаест министарстава и централне државне агенције и тела. Централне државне агенције и јавна тела функционишу под одговорношћу сваког министарства.

У процесу деагенцификације већи број агенција, које су имале комерцијалне функције, трансформисан је у државна предузећа или у трговачка друштва с већинским државним уделом.[124] Остале агенције (регулација, социјални или управни послови, то јест некомерцијални послови) спојене су и смањене, па се тако трансформисала и

---

[122] B. Jacobsson, G. Sundstrom, *Governing State Agencies: Transformations in the Swedish Administrative Model*, Paper presented at Conference, 6-8 September, Pisa (Italy).

[123] A. Musa, *Europeizacija i agencijski model javne uprave,* doktorska disertacija, Pravni fakultet Zagreb, 2009, стр. 156.

[124] C. Pollitt, *Castles Built on Sand? Agencies in Latvia*, C. Pollitt, C. Talbot (eds.), „Undbundled Government", Routledge, 2004. Национално веће за пошту и телекомуникације постало је државно предузеће 1990. године, а затим је 1994. претворено у деоничарско друштво с већинском државним улогом. Слично је било са железницом, заштитом шуме и паркова.

њихова функција. Уместо детаљне регулације, припала им је улога истраживања и развоја, као и пружања подршке министарствима у изради јавних политика. Међутим, број агенција се није знатно променио јер су неке велике агенције трансформиране у неколико мањих.[125]

Највећа и суштинска промена (1999) догодила се у начину управљања агенцијама и њиховој организацији. У првој фази реформе уместо великих, вишефункционалних агенција (већа) формиране су бројне мање агенције, које су под надзором министарства. Агенције се трансформишу из колегијалних тела (већа) у монократска тела, а у другој фази реформе, од краја деведесетих, агенције су постале више менаџерски организована тела, с одговорношћу руководства за резултат. Свако министарство израђује посебан „споразум” с агенцијом специфицирајући циљеве учинка. Међутим, често се истиче да то није било успешно, јер министарства нису утврдила одговарајуће циљеве, због слабе експертизе, нити су ускладила понашање с тим резултатима путем одговарајућег механизма санкција. Стога је најслабији део агенцијског модела у Финској одговорност јер се показало да слаби резултати не доводе до одговарајућих реакција централних министарстава. Напротив, односи између министарстава и агенција су такви да се министарства устручавају да покажу политичку снагу и да изврше правно-политички притисак на агенције да изврше своје задатке. Пракса је показала да политичко именовање директора агенција доводи до одређене еманципације агенција и пораста њихове аутономије, односно дефицита контроле државне управне власти. Због тога је у Финској уследило дубоко мешање државе у различите области друштвеног живота. [126]

3.3. Норвешка

У Норвешкој можемо разликовати три главна облика државне организације: државне агенције изван министарстава, компаније у државној својини и владине установе. Прве аутономне професионалне агенције су у Норвешкој настале средином XIX века (1850) у области саобраћаја и веза. Други талас агенцификације почео је 1870. године и значио је оснивање великог броја независних тела. Традиционално, агенције

[125] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries,* Palgrave Macmillan, 2011, стр. 223.

[126] *Ibid.,* стр. 227.

су главни организациони облик норвешке управе, као резултат трајне напетости између извршне власти и професионалних група. [127]

Средином XX века (1950) оснивање агенција је добило посебан замах када је влада донела одлуку да се у министарствима задрже само послови стратешког планирања, док су техничка питања и рутински задаци препуштени агенцијама. Наиме, традиционално, хоризонтална специјализација је била слабија јер су у већини министарстава били комбиновани управни послови, послови регулације, контроле и пружања услуга. Тако је основано само неколико нових агенција, па је процес успорен све до утицаја ЕУ и Новог јавног менаџмента, који је изазвао структурне деволуције с јачом вертикалном и хоризонталном диференцијацијом. Регулаторна реформа у Норвешкој извршена је под америчким утицајем, али и под утицајем процеса европеизације и глобализације.

Организационе реформе су извршене под утицајем Новог јавног менаџмента, који је био ограничен интерним историјско-институционалним контекстом норвешког уставног и управног система.[128] Наиме, начело министарске одговорности једно је од кључних за функционисање политичког и управног система у Норвешкој. По њему, министар је одговоран за све што се догађа у његовом ресору, укључујући и подређене агенције. То је одредило и положај агенција у тој земљи. Наиме, агенције овде функционишу као продужена рука ресорних министарстава, која у разним облицима утичу на агенције. Агенције су сада лабаво повезане с министарствима, а политички утицај је минимализован. [129]

3.4. Литванија

Источноевропске државе имају једно заједничко обележје: иако имају различито историјско, политичко и културно порекло, све су посткомунистичке. Заједничко социјалистичко порекло тих држава битно утиче на процес и последице агенцификације јер се показују многе негативне стране и девијације у готово свим

[127] P. Laegreid, P. G. Roness, K. Rubecksen, *Controlling Regulatory Agencies*, Scandinavian Political Studies, Vol. 31, No. 1, 2008, стр. 1–26.

[128] T. Christensen, *Transcending New Public Management, The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate, 2007.

[129] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 235.

земљама. Постоји и проблем са самим термином „агенција”, који генерално означава свако јавно тело (организацију) изван министарства, које министарство на неки начин усмерава или контролише. Те државе немају искуство у неким еквивалентним организационим формама. Међутим, приликом дизајнирања и администрирања агенцијама те државе су показале извесне различитости.

Структура литванске јавне управе је веома комплексна и фрагментирана. Тако је 2009. године било око 900 државних и општинских институција, укључујући територијалне јединице, на централном и локалном нивоу. Осим тога, постоји више од 200 јавних непрофитабилних институција и установа које су основали државни органи и које се финансирају из државног буџета.[130]

У Литванији је деведесетих година XX века почело формирање агенција. Није било стратешког концепта агенцификације, разрађеног модела ни правног основа за институције као што су агенције, тако да је све личило на „грађење кула од песка”.[131] То је последица реструктурисања државе након стицања независности (1990) и политичке и економске транзиције од комунистичког система ка демократији и слободном тржишту.

Под агенцијама се подразумевају тела која надзире министарство и тела којима министарство управља. Однос министарства и агенције био је такав да су министарства била слабија и у правном и у стручном погледу, с обзиром на то да нису могла да привуку одговарајуће стручњаке неатрактивним радним условима.[132]

Осим тога, финансијски менаџмент је био слаб у целокупном јавном сектору, делом и због недовољне снаге министарства финансија, посебно у односу на агенције. Међутим, постепено се дешавају промене у финансирању агенција тако што се рачуни агенција воде изван трезора, и то у оним областима у којима постоје специфичне околности (веза с ЕУ) или које су повезане с квалитетом посебно умешног руководства. То је довело до пораста плата и повластица запослених у агенцијама и повлашћеног

[130] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 300.

[131] C. Pollitt, *Castles Built on Sand? Agencies in Latvia*, C. Pollitt, C. Talbot (eds.), „Undbundled Government“, Routledge, 2004.

[132] A. Musa, *Europeizacija i agencijski model javne uprave*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Zagreb, 2009, стр. 173.

положаја у односу на државне службенике у министарствима, али и до високих управних трошкова, случајева превара и корупције у агенцијама, као и до нетранспарентног финансијског пословања агенција.[133]

Након управне реформе у Литванији у склопу припрема за улазак у ЕУ, уз ангажман Светске банке, UNDP, ЕУ и Британског савета, усвојена је Стратегија реформе јавне управе 2001–2006. и донето је ново „агенцијско" законодавство: Закон од државним службеницима, Закон о јавним агенцијама, Закон о управном поступку и Закон о систему државне управе. У складу с начелом подређености јавне управе извршној власти у ланцу одговорности парламентарног система (чл. 58 Устава),[134] целокупан управни систем се дели на организације директне јавне управе, као што су министарства и друга тела која су им подређена. Године 2004, било је укупно 98 подређених тела, што самосталних, што субординираних организација, укључујући 30 државних агенција. Велики корак је направљен укидањем хибридне категорије непрофитног тела и трговачког друштва, а генерално стварање правног оквира супротставља се ранијем нереду у којем су децентрализоване многе функције аутономних агенција.

Проблем је што новостечена самосталност и аутономност независних тела није била надопуњена механизмима одговорности и оријентације на резултат. [135] Степен менаџерске аутономије у литванском јавном сектору је релативно низак јер је веома слаба аутономија персоналног менаџмента. То даље значи да постоји висок ниво *ex post* контроле министарстава у јавном сектору али она није везана за контролу резултата.

4. АГЕНЦИФИКАЦИЈА У ЗЕМЉАМА СРЕДЊЕ ЕВРОПЕ

Земље Средње Европе имају заједничко обележје да су посткомунистичке иако имају порекло које је различито у историјском, политичком и културном смислу. Заједничко социјалистичко порекло тих држава битно утиче на процес и последице

[133] D. P. Moynihan, *Ambiguity in Policy Lessons: The Agencification Experience*, Public Administration, Vol. 84, No. 4, 2006, стр. 1029–1050.

[134] Подаци о свим телима директне јавне управе јавно су објављени у бази података на интернет страници Кабинета министара од 2005. године. Доступно на сајту: http://www.mk.gov.lv/en/valsts-parvaldes-politika/institucionala-sistema.

[135] C. Pollitt, *Castles Built on Sand? Agencies in Latvia*, C. Pollitt, C. Talbot (eds.), „Undbundled Government", Routledge, 2004, стр. 87.

агенцификације јер се показују многе негативне стране тог процеса и девијације готово у свим земљама. Постоји и један терминолошки проблем са самим термином „агенција”, који иначе генерално означава свако јавно тело (организацију) ван министарства, које је на овај или онај начин усмеравано или контролисано од министарства. Ове државе немају искуство у неким еквивалентним организационим формама. Међутим, приликом дизајнирања и администрирања агенцијама те државе су показале извесне различитости.

4.1. Словачка

И у Словачкој су деведесетих година XX века масовно осниване агенције, као наставак процеса поделе аутономије правним лицима јавног права. Због тога се број агенција знатно повећао, па је то довело у питање могућност њиховог ефективног надзора. Томе су допринели и спољни утицаји ЕУ и међународних организација.[136]

Агенције у Словачкој су показале једно од обележја транзиционог модела агенцификације, а то је нејасна граница између приватног и јавног сектора, па тиме и интереса. Тако се, без обзира на законска ограничења, директори и запослени у агенцијама често понашају као њихови неформални власници.[137] Менаџери у агенцијама нису елементи ширег процеса обликовања политика и карике у ланцу остварења јавног интереса, него су више независни актери, којима је агенцификација могућност за већу аутономију, боље плате и смањивање неизвесности која произлази из политичких промена, које су честе. С друге стране, министри виде агенције као начин смањивања управних и финансијских одговорности, посебно у осетљивим областима, које су одређене стандардима ЕУ (нпр. борба против корупције, слобода медија, јавни сервиси и др.). Наравно да се министарства не одричу скривеног утицаја, „додатне патронаже” и обавезивања.[138]

Постоји неколико врста агенцијских тела. Велики број агенција пружа јавне услуге (нпр. универзитети, болнице, школе и др.). Те услужне службе су углавном

---

[136] D. P. Moynihan, *Ambiguity in Policy Lessons: The Agencification Experience*, Public Administration, Vol. 84, No. 4, 2006, стр. 1029–1050.

[137] M. Beblavy, *Understanding The Waves of Agencification and The Governance Problems They Have Raised in Central and Eastern European Countries*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 2, No. 1, 2002.

[138] A. Musa, *Europeizacija i agencijski model javne uprave*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Zagreb, 2009, стр. 174.

приватизоване. Друга група су регулаторне агенције, које имају положај независних или полунезависних агенција, које су организоване по секторима јавних политика. Трећа категорија су остала тела која се могу окарактерисати као „agencies of the second type", сва имају правни субјективитет али нека од њих јесу зависна од својих ресорних министарстава (нпр. Јавно тужилаштво, Национална инспекција рада, Антимонополска комисија, Агенција за индустријску својину и др.).[139]

Карактеристика словачке транзиционе агенцификације је јачање аутономије агенција, тиме и аутономије самих менаџера, али и задовољство министарстава, која се решавају непотребног терета. То показује да недостаје кохерентан системски приступ јавној управи у целини и агенцијама посебно.[140] Словачке агенције су добиле значајну аутономију и широка овлашћења, док су недовољно под контролом и *ex ante* и *ex post*, па тако одступају од традиционалне веберовске и неоменаџерске идеологије.[141] Осигурање контроле прожимањем партије и државе није добило одговарајући супститут. Резултат су слаба одговорност, корупција, слаба оријентација на учинак. Ипак, јавља се тренд јачања контроле и одговорности, делом путем финансијске контроле, што је подстакла Светска банка, а делом општом управном реформом.[142]

4.2. Мађарска

На процес агенцификације у Мађарској делује више фактора: карактеристике националног управног система, континентална традиција и легалистички приступ, као и контекст транзиције и ЕУ (европеизација).

Управне реформе у Мађарској имају традиционалана и неоменаџерска обележја. Средином деведесетих година XX века јавио се структурални процес агенцификације

[139] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 324.

[140] M. Beblavy, *Understanding The Waves of Agencification and The Governance Problems They Have Raised in Central and Eastern European Countries*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 2, No. 1, 2002.

[141] B. Laking, *Agencies: Their Benefits and Risks*, OECD, Paris 2002.

[142] M. Beblavy, *Understanding The Waves of Agencification and The Governance Problems They Have Raised in Central and Eastern European Countries*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 2, No. 1, 2002.

увођењем неуправних координационих тела у различите управе са циљем модернизације владе.[143]

Агенцификација се одвијала средином деведесетих година пребацивањем задатака министарстава на организације сличне централним телима. Питање агенција дошло је у фокус доношењем неколико закона, који директно или индиректно уређују статус агенција, и то: Закона о државним управним организацијама, Закона о правном статусу чланова Кабинета и државних секретара, којима су регулисане агенције. Аутономне државне управне организације једна су од осам различитих врста управних организација на средишњем нивоу чији је значај у томе што нису субординарне влади, за разлику од осталих (Кабинет, министарски одбори, министарства, владине службе, централне агенције, национална управа полиције и друга тела), него су одговорне парламенту у оквиру своје шире аутономије зајемчене законом. Аутономне државне управне организације тако се могу сматрати агенцијама.[144]

Према законима, постоје три такве агенције: Национални одбор за јавне набавке, Национално веће за радио и телевизију и Мађарско тело за тржишну конкуренцију. Ако појму агенције додамо и елемент субординације, онда су агенције владини органи и централни органи. Владиних агенција (служби) има десет, и то: статистичка служба, агенција за финансијски надзор, агенција за енергетику, финасије и рачуноводство, агенција за телекомуникације и др. Њих надзире надлежно министарство, у смислу оснивања, именовања диркетора, надзора персоналне и финансијске аутономије и сл. Буџет одређује парламент. Централне агенције су субординиране министру, што укључује и могућност давања претходне или накнадне сагласности на одлуке, усмеравање и извештавање. Финансијске и персоналне одлуке су у рукама министра и ресора финансија. Постоји између 40 и 50 таквих тела, од којих су 32 тзв. деконцентрисане организације, које делују на нижем територијалном нивоу.

У периоду 2002–2006. у Мађарској је постојало укупно 50 до 60 агенција. Међутим, ниједан се облик не уклапа се модел агенције Новог јавног менаџмента јер су

---

[143] G. *Agencies and Agencification in Hungary*, Second Meeting of COST Action IS0601 “Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organization – CRIPO”, 18-19 September 2007, INAP, Madrid (Spain).

[144] A. Musa, *Europeizacija i agencijski model javne uprave*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Zagreb, 2009, стр. 176.

превише хијерахријски повезане с министарством или, пак, имају снажну аутономију, уз слаб надзор учинка.[145]

5. АГЕНЦИФИКАЦИЈА У ЗЕМЉАМА ЈУГОИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ

Док се агенцијска управа, у различитим облицима, означава као систем који може да донесе решења у недовољно ефикасним и гломазним системима јавног управљања, у земљама транзиције агенције су релативно нов организациони облик управљања јавним сектором, због чега се јављају многи структурални пропусти у систему агенција.

У политичко-правној теорији транзиција се означава као процес промене поседа власти услед унутрашњих и међународних утицаја.[146] Транзиција је брза, непредвиђена и коренита промена, у складу са правилима важећег правног система, у облику реформи спроведених „одозго”, па се зато разликује од револуција.[147] Она је вишеслојан процес, који обухвата: политичку транзицију, која покрива измене уставног система, прелаз из једнопартијског у вишепартијски систем, измену у подели и организацији власти, економску транзицију, која мења макроекономски систем преласком из планске у тржишну привреду, али транзиција је и преокрет у начину размишљања и схватања укупног друштвеног развоја.[148]

Транзиционе промене су директно отвориле врата процесу увођења и ширења јавних агенција – агенцификације, јер је радикалним уставним променама учињен раскид са скупштинским системом и начелом јединства власти. Уведен је систем

[145] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 297.

[146] Термин транзиција је нарочито почео да се користи од краја осамдесетих и почетка деведесетих година прошлог века, када су започеле промене у бившим социјалистичким државама источне Европе. Међутим, процеси транзиције постојали су и пре совјетске „перестројке”, која је била четврти талас транзиције у државама тзв. социјалистичког блока. Пре тога постојала су три таласа транзиције, која су обухватила јужну Европу (Шпанија, Португалија, Грчка), Латинску Америку и југоисточну Азију. Детаљније: М. Печујлић, *Четврти талас: транзиција*, Београд 1997, стр. 83–84.

[147] Транзиција је по учиниоцима револуција, а по начину извођења реформа. Р. Васић, *Правна држава и транзиција*, Београд 2004, стр. 162, 363.

[148] Т. Подгорац, *Транзиција – сложен процес промена у привреди, политици и начину размишљања*, Право – теорија и пракса, бр. 11–12, Нови Сад 2003, стр. 19.

поделе власти, чиме су те земље приближене данашњим парламентарним, односно председничким системима.[149]

Агенцификација у тим земљама није једнообразан процес. Правни положај агенција није у свакој земљи исти и карактерише га посебан транзициони агенцијски дизајн. У неким државама постоје посебни статусни закони, који регулишу статусна питања агенција (нпр. Словенија, Србија), а у другим таквог генералног статусног закона нема (нпр. Црна Гора, Хрватска).[150] Непрецизна, недовољна или неадекватна правна регулација агенција у транзиционим државама може бити последица негативног утицаја политике, прикривена иза паравана оперативно-техничке извршне власти, односно министарстава. Извршна власт је главни креатор тих нових аутономних тела у институционалној арени. Њих уобличава парламент или влада на основу предлога министарстава, са претензијом да она буду „независна” тела, што нека можда и постану.

Временом се власт шефа државе умањује и уводи у институционализовано поље деловања. Уставним и стварним спутавањем моћи шефа државе истовремено се из његове сенке појављује влада, која природно јача, стварајући услове за стабилнији парламентарни и вишепартијски систем.[151]

5.1. Словенија

Јавне агенције су се појавиле као посебне јавноправне институције у Словенији 2002. године, када је донет Закон о јавним агенцијама, којим су уређена статусна питања јавних агенција. Овај закон је *lex generalis* за сва статусноправна питања јавних агенција.[152] У посебним законима за поједине управне области уређују се материјалноправна питања појединих јавних агенција.

---

[149] Парламентаризам се у транзиционим земљама развија у два правца: са јаком владом и слабим председником државе и са јаким председником државе, који води у председнички ситем. J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation,* Baltimore 1994, стр. 442–449.

[150] С. Дујић, *Јавне службе и независна регулаторна тијела*, Модерна управа, бр. 3-4, Бања Лука 2010, стр. 20.

[151] В. Васовић, *Дилеме и проблеми уставног и демократског уређивања власти у пост-комунистичким земљама*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 2, Београд 1994, стр. 215.

[152] *Zakon o javnim agencijama (*Uradni list Republike Slovenije, 52/2002). Тим законом се уређују искључиво статусна питања, док се посебним (материјалним) законима, агенцијама дају овлашћења и легитимитет за обављање њихових послова унутар појединих области.

Колико ће агенција бити формирано, зависи од законодавца, који процењује потребе формирања агенција у области којој је потребна регулација, и то усвајањем посебних закона, чиме се може контролисати и ограничити оснивање агенција.

У Словенији јавне агенције могу да врше три врсте послова: регулаторне послове, развојне послове и стручне послове из одређене области.[153] У пракси се ти послови и преплићу, тако да једна јавна агенција може обављати две врсте или чак и све наведене врсте послова.[154]

Свака јавна агенција за своје оснивање мора имати правни основ у закону. Законом о јавним агенцијама уређују се само статусна питања јавних агенција, с тим што се деловање и надлежност јавних агенција уређују посебним законима (нпр. из области енергетике, телекомуникација, водопривреде итд.).

Према Закону о јавним агенцијама агенције се могу основати: а) ако се тиме обезбеђује већи степен ефикасности деловања у одређеној области (нарочито ако се тиме омогућава самофинансирање путем продаје јавних услуга, лиценци, такси и сл.), б) када треба обезбедити дистанцу од политичних утицаја у одређеној области и в) ако те циљеве није могуће боље постићи оснивањем државног органа у саставу министарстава.

Да би квалитетније обављале послове из области коју регулишу према одредбама посебног закона, агенције морају обезбедити одређену самосталност.

Самосталност јавних агенција има кадровске (персоналне), организационе, финансијске и правне аспекте. Орган управљања јавне агенције је савет, који именује оснивач агенције, а чланови савета могу бити и корисници услуга агенције. Извршну функцију врши директор агенције, чији мандат траје пет година и релативно се тешко може разрешити.

Персонална (кадровска) самосталност јавних агенција огледа се у њиховом праву да самостално одлучују о својој персоналној структури и о управљању својим

---

[153] С. Дујић, *Јавне службе и независна регулаторна тијела*, Модерна управа, бр. 3-4, Бања Лука 2010, стр. 28.

[154] Тако, *Агенција за тржиште хартија од вредности* својим актима регулише деловање тржишта хартија од вредности, води посебне управне поступке, доноси управне акте, лиценце итд. Пример агенције која обавља претежно развојне послове је *Агенција за регионални развој*, док *Агенција за јавно-правне евиденције и услуге*, која управља пословним регистром у Републици Словенији, обавља стручне послове.

кадровским ресурсима. Тако директор агенције може бити разрешен само због прецизно одређених разлога. Правна самосталност агенције се огледа у чињеници да агенција има статус самосталног правног лица. Насупрот томе, министарства то немају. Други органи државне управе само изузетно имају статус правног лица. Организациона самосталност агенција значи да те институције имају могућност да самостално одређују своју унутрашњу организациону структуру. Стручна самосталност агенција односи се на то да оне самостално доносе своје одлуке у складу са правилима струке. Њихова самосталност се може ограничити само у смислу вршења надзора надлежног министарства у одређеном прописаном поступку. Тај надзор се ограничава на питања контроле законитости аката које доносе јавне агенције. У неким случајевима стручна самосталност је одређена тако строго да решења агенције не контролише надлежно министарство, против чијих аката жалба није допуштена, него се против одлуке агенција може покренути непосредно управни спор. Најзад, финансијска самосталност јавних агенција обезбеђује се утврђивањем самосталних извора прихода јавних агенција.

5.2. Хрватска

Агенције нису сасвим нови тип организација у управном систему Хрватске.[155] Од 1977. године основане су бројне агенције у готово свим областима: науци, образовању, пензијском осигурању, спорту, заштите природе и културних добара, енергетици, телекомуникацијама, финансијском надзору, у оквиру којих се задовољавају потребе и интереси грађана, и то су нови субјекти у јавном сектору, поред установа, трговинских друштава, фондова, завода и управа.

У периоду од 2000. до 2009. године, у Хрватској је основано 66 правних лица задужених за обављање послова од јавног интереса. Године 2009. било је 75 управних организација које имају обележја агенције. Међутим, одређен број организација се само условно може сматрати агенцијама, јер не испуњавају нека битна обележја агенције.[156]

[155] I. Koprić, A. Musa, *Agencification in CEE Countries: Croatia,* K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid (eds.), "Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries", Palgrave Macmillan, 2011.

[156] У *ширем смислу* треба узети у обзир и велики број организација основаних као трговачка друштва која по карактеру послова представљају агенције (нпр. у области науке, информатизације, здравства и сл). Такође, гранично подручје чине и државне управне организације (осам организација),

На агенције у Хрватској примењује се Закон о јавним установама, у погледу оснивања, назива, седишта, уређења и органа управљања, општих аката и имовине и одговорности за обавезе, јавних овлашћења, јавности рада, надзора и сл.[157]

Агенције се сагласно актима о оснивању дефинишу као: јавне установе задужене за одређене послове: специјализоване установе, самосталне, непрофитне и независна правна лица са јавним овлашћењима, правна лица са јавним овлашћењима и регулаторне агенције. Агенције се дефинишу као регулаторне агенције, односно установе основане за обављање послова у конкретној делатности. Јавне установе су подврста установа, које због свог карактера имају правни режим различит од установа које немају карактер јавности.[158]

Законом о јавним установама предвиђени су органи управљања у агенцијама и то:[159] а) управно веће, које доноси програме рада и развоја, врши надзор, одлучује о финансијском плану и годишњем обрачуну, даје оснивачу и директору установе предлоге и мишљења о појединим питањима итд., б) директор (равнатељ), који организује води рад и пословање установе, представља и заступа установу, предузима правне радње у име и за рачун установе и заступа установу, в) стручни водитељ, који води стручни рад и г) стручно веће, које расправља и одлучује о стручним питањима рада установе у склопу законских надлежности и аката установе.

средишњи државни уреди (два уреда), управе у министарствима с посебним статусом (Царинска управа, Порезна управа, Управа за затворски сустав Министарства правосуђа и сл.) и одређене службе (нпр. HINA) које немају правну субјективитет и немају обележја агенције у *ужем смислу* али су структурно одвојене од министарстава па представљају агенције. Најзад, различита тела (већа, комисије и сл.) која немају правни субјективитет могу се подвести под појам агенције у ширем смислу. Док неке организације због правног критеријума не улазе у ужи појам агенције, нпр. HIDRA, која је стручна служба владе и по свом називу и функцијама јесте агенција, али нема правни субјективитет па се на њу примењују прописи за органе државне управе. Види: A. Musa, *Europeizacija i agencijski model javne uprave*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Zagreb, 2009, стр. 410 и даље.

[157] Постоји схватање да *Zakon o javnim ustanovama* не би требало примењивати и на агенције, већ да се размисли о посебном закону који ће ту област организовати на квалитетнији начин. За агенције у Хрватској треба донети *Zakon o agencijama* који би представљао *lex generalis* у овом правном подручју. Види детаљније у: Stipe Ivanda, *Agencija kao novi ustrojbeni oblici pravnih osoba u djelatnostima javnih sektora*, Pravni vjesnik br. 3–4, 2007, стр. 195–215.

[158] I. Borković, *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb 2002, стр. 23.

[159] A. Musa, *Europeizacija i agencijski model javne uprave*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Zagreb, 2009, стр. 410.

Агенцијама у Хрватској сматрају се оне управне организације које имају следећа обележја које кумулативно дају појам јавних агенција. На основу тога агенцијама се сматрају:

- правни субјекти јавног права – самосталне организације, структурно одвојене од министарства,
- оснивају се законом или уредбом Владе,
- сврха им је обављање управних послова, од регулације одређеног сектора, подршке јавној политици или извршавања прописа односно програма;
- оснивају се у одређеном специјализованом подручју или сегменту јавне политике;
- оснивају се на националном нивоу;
- надлежност агенција обухвата доношење општих правила, утврђивање и примену стандарда квалитета, праћење (мониторинг) спровођења јавне политике и информационе активности, одлучивање у појединачним случајевима, укључујући издавање одобрења, лиценци, потврда и цертификата, надзор и санкционирање, као и примену програма и финансирања делатности;
- имају одређени степен аутономије – менаџерско-организацијске, персоналне и финансијске, изван генералног оквира државне управе, а имају и могућност самосталног одлучивања у појединачним случајевима и/или доношења обавезујућих правила и/или стандарда;
- подвргнуте су различитим механизмима контроле – правним, политичким и финансијским;
- средства за обављање делатности агенције стичу из: државног буџета, сопствених прихода, накнада, поклона, потпора, спонзорства и других законом допуштених извора.

Агенције су основане законом (62%) или уредбом (38%) као правни субјекти с јавним овлашћењима (25%) или као јавне установе (75%), различитог типа – агенције (52%), заводи (20%), фондови (9,33%) те центри, заводи, регистри, институти. У некима од њих запослени имају статус јавних службеника, а у другима њихов статус регулише опште радно право (20 агенција). Неке се финансирају у потпуности из државног буџета, неке саме обезбеђују одређени део средстава од наплате својих услуга. Обављају различите функције регулације јавног сектора, схваћене у ширем смислу – од

доношења општих правила, послова праћења и анализе, као подлоге и евалуације јавних политика, стручних послова који се односе на утврђивање стандарда квалитета или других облика унапређења делатности коју обављају регулаторне организације, као и доношење појединачних аката, лиценцирања, надзора или санкционисања. Томе треба додати и агенције које финансирају или подстичу развој делатности која је објект неке јавне политике, а које се често оснивају у облику фондова и сл.

Комплексност и различитост послова опредељују управу да се поједини послови који су до тада били у њеној надлежности поверавају све више самосталним телима која теже ка професионалном и ефикасном решавању проблема грађана, али и истовременој регулацији те области. Највећи број агенција основан је у подручју здравства (11 агенција), науке, образовања и истраживања (10), саобраћаја и телекомуникација (9), пољопривреде (7), финансирања (6), државне управе (6), регионалног развоја и природних ресурса (5), рада и социјалне политике (4), културе (4), енергетике (3), унутарашњих послова и сигурности (3), заштите животне средине (2), просторног планирања и грађевинарства (2) и људских права (2). Што се тиче типа агенција, већи број агенција је извршног карактера (41 агенција), а мањи се односи на регулаторне (12), а могуће је идентификовати и одређен број агенција стручно-аналитичког типа (тзв. експертне агенције за подршку јавним политикама).

Процес агенцификације у Хрватској може се поделити на три фазе, и то: ограничена агенцификација током деведесетих, интензивна агенцификација у периоду 2001–2009. и „деагенцификација” у периоду 2010–2011. Ти процеси показују кретање од управне децентрализације различитог интензитета, према централизацији у последњој фази, у којој долази до укрупњавања и смањивања броја агенција.

У првој фази, агенцификација није у пуном замаху и ограничена је на стварање *ad hoc* агенција због потреба обављања одређених послова[160] или постојања наслеђених организација.[161] Агенције су основане у облику јавних установа, према Закону о установама из 1993. године, а неке као трговачка друштва или правни субјекти без спецификације типа (нпр. Завод за платни промет). Број агенција се креће око 30, с тим

[160] На пример, Хрватски завод за телекомуникације 1999, Хрватска агенција за промицање улагања 1996, Хрватска гаранцијска агенција 1994, Хрватски центар за разминирање 1999. године.

[161] Наслеђени су Хрватски завод за мировинско осигурање, Хрватски завод за запошљавање, Хрватски завод за трансфузијску медицину, Рестаураторски завод, Хрватски лексикографски завод и др. Перцепција тих организација као агенција посебно је проблематична јер их ни запослени ни јавност не доживљавају као агенције.

што 21 агенција постоји и данас у истом облику, од којих је девет наслеђено из ранијег система, а 13 је основано у том раздобљу. Преосталих десетак агенција из тог раздобља је укинуто или преобликоване или спојене. Што се тиче методе децентрализације, агенције су настале углавном преобликовањем постојеће организације (6) или издвајањем из органа државне управе (5), док је пет агенција новоосновано.

Друго раздобље је раздобље процеса интензивне евроинтеграције (2001–2009) и карактерише га интензивна агенцификација. Основане су укупно 53 данашње агенције, и то 21 агенција (28%) у раздобљу 2001–2004. и 32 агенције (42,66%) у другој фази у периоду 2005–2009. Део агенција је постојао и раније у другом облику или је настао управном децентрализацијом из централних органа државне управе, издвајањем (из министарстава или управних организација) или преобликовањем од управних организација. Један велики број агенција настао је или је структурно или функционално измењен услед захтева ЕУ.[162]

Трећу фазу обележава супротна тенденција – смањивање броја агенција односно централизација као деагенцификација из политичких, економских и управних разлога. Агенцификација није сталан и незаустављив процес и одликује га реверзибилност из економских, управно-техничких и политичких разлога. Реформом државне управе у периоду 2008–2011. агенције су обухваћене у делу систематизовања и смањења администрације, квалитетнијег планирања и имплементирања принципа 3Е (економичност, ефикасност и ефективност), који ће и даље представљати темељ ослонац за *bono publico* (остваривање јавног интереса). У тој фази деагенцификације као централизације смањен је укупан број агенција за 20%, укрупњивањем агенција и других органа. Тренд смањења броја агенција ће се наставити.[163]

Влада Хрватске (2010) усваја Предлог реорганизације агенција, завода, фондова и других правних субјеката с јавним овлашћењима наглашавајући као циљеве мању управу, квалитетније управљање и планирање, мање укупне трошкове и једноставнији надзор над трошењем. У том смислу, документ је анализирао стање у 14 агенција из различитих сектора, на основу критеријума величине према броју запослених, трошкова те функционалног преклапања с другом агенцијом или органом државне

[162] A. Musa, *Europeizacija i agencijski model javne uprave,* doktorska disertacija, Pravni fakultet Zagreb, 2009, стр. 410.

[163] A. Musa, I. Koprić, *What Kind og Agencification in Croatia? Trends and Future Directions,* Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue, 2011, стр. 33–53.

управе.[164] Коначни исход фазе деагенцификације као централизације је престанак рада 17 агенција, с тиме што је највећи број припојен другој агенцији (5), органима државне управе (5) или другом телу (4), једна се трансформисала, а само две агенције су укинуте. Истовремено су формиране две нове агенције, преобликовањем постојећих.[165]

Надзор над законитошћу рада врше надлежна министарства. Сви облици надзора (надзор над законитошћу рада, управни надзор, инспекцијски надзор, надзор над финансијским пословањем и надзор над стручним радом) установљени су Законом о јавним установама.

5.3. Црна Гора

У Црној Гори још увек није дефинисано место агенција у организацији, како државне, тако и недржавне управе. Иако постоји велики број тих тела са јаким овлашћењима,[166] не постоји закон о јавним агенцијама, који би донекле уредио ту веома сложену област.[167] Законом о државној управи регулисано је питање статусних облика „других” органа државне управе.[168] Ти органи су: управе, као органи који врше претежно управне и са њима повезане управне послове и секретаријати, заводи, дирекције и агенције, као органи који претежно врше стручне послове.[169] Агенције су

[164] Као и у Србији, и у Хрватској су агенције биле специјализоване стручне организације које су запошљавале спољне експерте да обаве задатак који им је стављен у надлежност. Из тога произлази да агенције или нису биле довољно стручне или су користиле недостатак контроле над коришћењем средстава или резултатима рада, ради остварења властитих или партикуларних интереса.

[165] Пословно-иновацијска агенција Републике Хрватске (трговачко друштво) и Агенција за управљање државном имовином (настала спајањем Хрватског фонда за приватизацију и Средишњег државног уреда за управљање имовином).

[166] Ту се најпре мисли на регулаторна тела (Регулатуорна агенција за енергетику, Агенција за електронске комуникације и поштанску делатност) која имају и квазисудске функције, то јест могу да решавају у споровима и поништавају одлуке органа и организација које надзиру.

[167] Црна Гора је имала прилику да Уставом из 2006. године направи искорак у односу на земље из окружења и дефинише регулаторна тела као уставну категорију. Устав Црне Горе (члан 135). То би свакако била новина и олакшавајућа околност у креирању оквира у којем се могу кретати агенције као регулатори. Међутим, још увек нема адекватаног правног оквира, јер не постоји системски закон који регулише агенције. У Стратегији управне реформе (2002–2009) препознаје се значај агенције у смањењу утицаја корупције на рад органа државне управе и локалне самоуправе. Нацрт Агенде реформе јавне управе (Аурум) за период 2010–2014, обухватио је агенције са циљем да се систем агенција подигне на виши ниво.

[168] Zakon o državnoj upravi („Službeni list RCG”, br. 38/2003).

[169] Члан 29. Zakona o državnoj upravi („Službeni list RCG”, br. 38/2003).

органи који врше претежно стручне и са њима повезане послове, који се врше уз примену тржишних принципа, односно пружања услуга и обезбеђују унапређење и развој.[170]

Основне карактеристике агенција у Црној Гори су:

- формирају се законом или их на основу закона формира влада;
- имају својства правног лица;
- по правилу су самостални и независни од других државних органа;
- одлуке агенције су коначне (нема жалбе) и против њих се може покренути управни спор.
- имају своје органе управљања (одборе, савете, управне одборе);
- имају своје органе руковођења (директоре);
- доносе прописе (статут, правила и сл.);[171]
- утврђују накнаде за пружање својих услуга;
- одговорне су по правилу Скупштини, ређе Влади;
- финансирају се из сопствених прихода или кумулативно из буџета и сопствених прихода;
- одлучују о правима и обавезама корисника услуга;
- решавају спорове међу корисницима услуга (квазисудска функција);
- врше надзорне послове, укључујући и послове инспекцијског надзора;
- врше и друга посебна овлашћења.[172]

Генерално, агенције можемо поделити на: агенције као органе државне управе; агенције као самосталне организације; агенције као независна регулаторна тела и агенције на локалном нивоу.[173]

Агенције могу бити у правном статусу: независног регулаторног органа; органа државне управе; акционарског друштва; специјализоване организације и недефинисаног статуса.

[170] Члан 34. Zakona o državnoj upravi („Službeni list RCG", br. 38/2003).

[171] Тако што агенција доноси и објављује правила и прописе потребне за извршавање обавеза из закона из одговарајуће области, нпр. Закона о енергетици, Закона о осигурању и др.

[172] П. Димитријевић, Ђ. Блажић, *Управно право Црне Горе*, Подгорица 2008, стр. 197–201.

[173] Према Стратегији регионалног развоја, планира се да у периоду 2010–2014. Црна Гора преузме одређене мере како би се на квалитетан начин развијале локалне управе, између осталог, и оснивање нових агенција.

Агенције као независна регулаторна тела оснивају се у областима пружања услуга у привредним гранама (енергетика, телекомуникација) и оне у регулисању ових области имају широка овлашћења (нпр. Регулаторна агенција за енергетику, Агенција за електронске комуникације и поштанску делатност, Агенција за надзор осигурања и др.). Оне су самосталне и функционално независне у свом раду, а њиховим радом руководе инокосни органи, најчешће директори.[174]

Агенције као *органи државне управе*. Да би све области које су битне за функционисање система биле адекватно покривене, извршна власт има могућност да послове из те области повери ресорном министарству или, уколико су послови од посебне важности, да оснује други орган управе који ће те послове обављати на ефикаснији начин. Државна управа Црне Горе регулисана је Уредбом о начину рада и организацији државне управе и њоме је предвиђено оснивање две агенције, и то: 1. Агенције за заштиту животне средине и 2. Агенције за дуван.

Постоји једна агенција која је *акционарско друштво.* То је Централна депозитарна агенција (ЦДА).

Агенције као *специјализоване организације* оснивају се на одређен период како би се посебна област организовала и ускладила на квалитетан начин (нпр. некада Агенција за преструктуирање привреде и страна улагања, а данас су то: Центар за трансформацију и приватизацију и Центар за страна улагања).

У већини правних система постоје одређене нејасноће у статусу појединих тела. Такав је случај са Агенцијом за националну безбиједност, која је основана посебним законом и нема јасно дефинисан статус, тачније не припада ни једној од грана власти.[175]

---

[174] Независност Агенције се огледа у њеној финансијској, функционалној и законској независности. Финансијска независност се заснива на независном буџету који одобрава Скупштина, а који се попуњава накнадама за лиценце које Агенција издаје. Функционална независност Агенције се постиже тиме што Одбор Агенције бира Скупштина Републике. Законска независност је обезбеђена чињеницом да су одлуке Агенције коначне, што значи да нема двостепености поступка, то јест жалба се може изјавити само надлежном управном суду.

[175] Zakon o agenciji za nacionalnu bezbijednost („Službeni list RCG“, br. 28/2005).

6. АГЕНЦИФИКАЦИЈА У СРБИЈИ

Агенције у Србији уведене су доношењем Закона о јавним агенцијама из 2005. године. Међутим, јавне агенције су се постепено уводиле у наш правни систем од 2000. године, и то најпре одлукама Владе (нпр. Агенција за реформу државне управе) и посебним законима (нпр. Агенција за приватизацију и др.).[176] Такође, агенције као „посебна државна организација" постоје од 2000. године. Оснивање агенција као самосталних регулаторних тела започело је у Србији 2002. године (Републичка радиодифузна агенција). Током 2003. године један број самосталних агенција постале су „стручне службе Владе" на основу *Уредбе о генералном секретаријату и другим службама Владе*,[177] а остале доношењем *Закона о јавним агенцијама* (2005) постају „јавне агенције".[178] До доношења Устава Републике Србије из 2006. године,[179] постојале су недоумице о уставности оснивања самосталних регулаторних тела, јер су у време примене Устава из 1990. године[180] основане поједине агенције и комисије које су суштински представљале самостална регулаторна тела, иако их Устав (1990) као такве није регулисао и препознао.

Општи правни режим који се односи на јавне агенције успостављен је Уставом (члан 137), Законом о државној управи и Законом о јавним агенцијама (2005).[181]

Уставом Републике Србије (члан 137, став 1–3) прописано је да „у циљу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом се може поверити

[176] С. Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009, стр. 279.

[177] Уредба о генералном секретаријату и другим службама Владе Републике Србије („Службени гласник РС", бр. 15/2001, 16/2001, 32/2001,64/2001, 29/2002, 54/2001, 91/2003, 95/2003, 117/2003, 130/2003, 132/2003).

[178] С. Лилић, *Јавне агенције и управна реформа*, Зборник „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ" (прилози пројекту) 2009, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 37–48.

[179] *Устав Републике Србије* („Службени гласник РС", бр. 98/2006).

[180] *Устав Републике Србије* („Службени гласник РС", бр. 1/1990).

[181] Закон о јавним агенцијама („Службени гласник РС", бр. 18/2005, 81/2005).

обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе. Поједина јавна овлашћења се могу законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима. Јавна овлашћења се могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима". *Законом о државној управи* (члан 4) прописано је да се поједини послови државне управе законом могу поверити јавним предузећима, установама, јавним агенцијама и другим организацијама као имаоцима јавних овлашћења.

1. *Појам, послови, оснивање* – позитивноправни појам. Законом о јавним агенцијама (2005) јавна агенција је дефинисана (члан 1, став 1) као „организација која се оснива за развојне, стручне или регулаторне послове од општег интереса". Одредбама члана 2. став 2. прописано је да „јавна агенција се може образовати посебним законом, уколико развојни, стручни и регулаторни послови агенције не захтевају сталан и непосредан политички надзор и ако агенција наведене послове може вршити боље и делотворније од органа државне управе, а нарочито ако се њихово обављање може финансирати од цене коју плаћају корисници услуга". Овде се види јасна разлика између јавних агенција и државних органа управе и посебних (управних) државних организација.

Јавној агенцији се могу посебним законом поверити, као јавна овлашћења, послови државне управе, и то доношење приписа за извршење закона и других општих аката Народне скупштине и Владе, решавање у првом степену у управним стварима, издавање јавних исправа и вођење евиденција.

Детаљније уобличавање правног режима утврђено је посебним законима (Закон о јавним службама, Закон о државној управи, Закон о планирању и изградњи, Закон о телекомуникацијама, Закон о радиодифузији, Закон о Безбедносно-информативној агенцији, Закон о поступању са отпадним материјалом) и актима Владе (Уредба о Генералном секретаријату и другим службама Владе).

Прописи који се примењују на рад јавне агенције јесу прописи везани за државну управу и то у погледу законитости, стручности, политичке неутралности, непристрасности, употребе службеног језика и писма, стручне спреме и оспособљености запослених који раде на повереним пословима државне управе и у погледу канцеларијског пословања. На права, обавезе, одговорности и зараде директора

и запослених у јавној агенцији примењују се општи прописи о раду, ако Закон о јавним агенцијама не одређује нешто друго као *lex specalis* (члан 7).[182]

На основу постојећих позитивних прописа треба дати позитивноправну дефиницију јавних агенција и њихова основна обележја. Јавна агенција је организација која се оснива за обављање развојних, стручних или регулаторних послова од општег интереса. Отежавајућа околност је то што постоји велики број јавних агенција и што је њихов правни положај (организација, надлежност и овлашћења) различит. Јавне агенције су образоване као органи, организације и службе, што одређује и њихов статус у управном систему Републике Србије.

Оснивање. Оснивач јавне агенције може бити: Влада (у име Републике Србије), аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Оснивач не може политички и на било који други начин усмеравати рад јавне агенције, нити га усклађивати (координисати) са радом органа државне управе јер су агенције самостална и независна тела ван система државне управе, сем оних које изричито јесу део државне управе.

Одлуке Влади предлаже министарство у чијем делокругу су послови јавне агенције. Ако су послови јавне агенције у делокругу више министарстава, она одлуке Влади предлажу споразумно, ако овим или посебним законом није што друго одређено (члан 8). Оснивање јавне агенције уписује се у судски регистар.

Јавна агенција се може основати ако развојни, стручни и регулаторни послови не захтевају сталан и непосредан политички надзор и ако агенција може делотворније да их врши него орган државне управе, а нарочито ако се у целини или претежно могу финансирати од цене коју плаћају корисници услуга. Према томе, критеријуми за оснивање агенција су дискрециони и имају карактер генералне клаузуле. То су: непотребност непосредног политичког надзора, делотворност и самостална финансијска одрживост. Агенције могу делотворније да врше своје послове него органи државне управе, нарочито ако се могу финансирати од цена коју плаћају корисници услуга.

Послови. Јавна агенција обавља развојне, стручне и регулаторне послове, али и друге тзв. поверене послове повезане са сврхом њиховог оснивања. Сви ти послови треба да буду одређени актом о оснивању јавне агенције сагласно посебном закону.

[182] Закон о јавним агенцијама („Службени гласник РС“, бр. 18/2005, 81/2005).

Развојни послови су подстицање и усмеравање развоја у областима из делокруга јавне агенције, додељивање и распоређивање финансијских подстицаја и других развојних средстава, предузимање мера на које је јавна агенција овлашћена посебним законом и други послови одређени актом о оснивању јавне агенције сагласно посебном закону.

Регулаторни послови јавне агенције састоје се у доношењу прописа за извршавање закона и других општих аката скупштине и владе. Прописи јавне агенције морају по природи и називу да одговарају прописима које доносе органи државне управе. Њих доноси управни одбор јавне агенције и објављује их у „Службеном гласнику Републике Србије”.

Јавне агенције су специфична врста недржавних субјеката којима је поверено вршење управне делатности. Јавној агенцији могу посебним законом бити поверени сви послови државне управе, као јавно овлашћење, који се уопште могу поверити јавним агенцијама (члан 35), а то су:

- доношење прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе – регулаторна функција агенција; [183]
- решавање у првом степену у управним стварима (када решења доноси директор јавне агенције (по жалби на решење агенције другостепено решава министарство у чијем су делокругу послови јавне агенције);[184]
- издавање јавних исправа и вођење евиденција;
- вршење надзора или контроле у одређеним областима.

[183] Овде је реч о посебној врсти јавних агенција – *независним јавним агенцијама регулаторског типа*, које имају засебан положај и оснивају се специјалним законима. Регулаторни послови јавне агенције састоје се у доношењу прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе. Прописи јавне агенције морају по природи и називу да одговарају прописима које доносе органи државне управе. Прописе доноси управни одбор јавне агенције и објављује их у „Службеном гласнику Републике Србије”. Јавна агенција је дужна да пре објављивања прописа прибави од министарства у чијем су делокругу послови јавне агенције мишљење о уставности и законитости прописа, а министарство да њој достави образложени предлог како да пропис усагласи са Уставом, законом, прописом или другим општим актом Народне скупштине и Владе. На пример, Комисија за хартије од вредности, Републичка радиодифузна агенција (РРА) и др.

[184] Појединачни акти агенције нису коначни, као у Црној Гори. На акте агенције којим се решава о правима и обавезама грађана и других субјеката обезбеђена је двостепеност, тако што је другостепени орган министарство у чијем су делокругу послови одређене агенције.

Решења у управном поступку у конкретним управним стварима доноси директор јавне агенције или лице које он овласти (члан 38). Као првостепено решење јавне агенције узима се и решење њене подручне унутрашње јединице. О жалби на решење јавне агенције решава министарство у чијем су делокругу послови јавне агенције.

Према томе, Законом о јавним агенцијама је прецизирано која се јавна овлашћења могу поверавати (члан 3).

Органи јавне агенције су управни одбор и директор. За остваривање сврхе јавне агенције могу се образовати подручне унутрашње јединице на одређеној територији.

Надзор над радом јавне агенције у повереним пословима државне управе врши министарство у чијем су делокругу послови јавне агенције.

Према томе, основна (позитивноправна) обележја јавних агенција према Закону о агенцијама су:[185]

- оснивају се одлуком (оснивачким актом) надлежног органа у складу са законом, или посебним законом, зависно од врсте агенције;
- имају својство правног лица које се стиче уписом у судски регистар;
- самосталност (као организационо својство) и независност у обављању својих стручних делатности (као функционално својство), што произилази из њиховог организационог положаја (нису у систему државне управе). Ту треба имати у виду и персоналну и финансијску независност агенција;[186]
- имају сопствене органе – унутрашњу организациону структуру (управни одбор и директор), чији су положај, права и обавезе и одговорност уређени законом;
- оснивач агенције штити јавни интерес у раду агенције који се остварује кроз поверена јавна овлашћења. Оснивач именује и разрешава чланове управног одбора и директора, а заштита јавног интереса обезбеђује се давањем сагласности на одредбе статута и других аката и надзором над радом, пословањем и прописима агенције;

[185] Закон о јавним агенцијама („Службени гласник РС“, бр. 18/2005, 81/2005).

[186] Самосталност агенција значи да Влада не може да усмерава рад агенција нити да га усклађује са радом државне управе (чл. 4). На њихов рад не могу утицати ни оснивач ни корисници њихових услуга. Међутим, агенција подележе истим прописима који се односе на органе државне управе (законитост, стручност, политичка неутралност, непристрасност, стручне спреме и сл.) и за њих важе правила посебних закона којима су основане. То значи да се оне морају у свом раду придржавати наведених правила.

- агенције својим актима уређују питање сукоба јавног и приватног интереса, обезбеђивање јавности у раду и доступности информација од јавног значаја и објављивање општих аката у „Службеном гласнику Републике Србије”. На акте агенције којима се решава о правима и обавезама грађана и других субјеката обезбеђена је двостепеност, тако што је другостепени орган министарство у чијем су делокругу послови агенције.

Теоријскоправни појам. У правној теорији се јављају разни теоријски појмови јавних агенција. Тако, *Стеван Лилић* сматра да треба прецизирати садржину израза „јавна агенција”, нарочито са аспекта уставних и законских одредаба о јавним овлашћењима.[187] У том смислу, Устав Србије (члан 137, ст. 1–3) прописује да се законом може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике између осталог и посебним органима, преко којих се остварује и регулаторна функција у одређеним областима. То поверавање јавних овлашћења чини се „у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад”. Јавна овлашћења се поверавају и јавним агенцијама (Закон о државној управи, члан 4). Аутор коначно преузима и законску дефиницију јавне агенције, као организације која се образује посебним законом „уколико развојни, стручни и регулаторни послови агенције не захтевају сталан и непосредан политички надзор и ако агенција наведене послове може вршити боље и делотворније од органа државне управе, а нарочито ако се њихово обављање може финансирати од цене коју плаћају корисници услуга” (Закон о јавним агенцијама, члан 1). Аутор даје позитивноправну дефиницију јавних агенција, сматрајући да су јавне агенције оне агенције које су као такве означене Законом о јавним агенцијама или неким другим законом којим су оне и основане. Све јавне агенције дели у три групе: на агенције у ужем смислу (јавне агенције), на агенције у ширем смислу (агенције) и на државне агенције које обављају поверене послове државне управе. Разлика између тих законских модела утиче на степен њихове самосталности (аутономије), односно на облик контроле (управну и/или судску контролу управних аката ових агенцијских организационих облика) и на степен њихове одговорности.

[187] С. Лилић, *Јавне агенције и управна реформа*, Зборник „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ” (прилози пројекту) 2009, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, стр. 37–48.

Зоран Р. Томић сматра да су јавне агенције један од имаоца управно-јавних овлашћења и да спадају у „недржавну јавну управу”. Он износи главна обележја јавних агенција и законски појам.[188] Као главна обележја наводи да су агенције значајни посредници између државе и грађана, односно њихових организација и тако представљају спону у остваривању важних јавних и појединачних интереса, да имају својство правног лица, да имају мању или већу самосталност, односно независност у тачно предвиђеним областима друштвеног живота које покривају одређене агенције, да су стручне и специјализоване, да имају неполитички карактер (деполитизација), да поседују ауторитет и углед у спрези са ауторитативношћу деловања у вршењу јавних овлашћења, да имају непрофитабилни карактер, да имају еластичност континуираног деловања у поређењу са класичном државном управом и да у целини остварују функционално растерећење управног државног апарата.[189]

Аутор прихвата законску дефиницију јавних агенција из Закона о јавним агенцијама (2005) да је то „организација која се оснива за развојне, стручне или регулаторне послове од општег интереса” (чл. 1, ст. 1). Све послове јавних агенција аутор дели на изворне и поверене послове, који се могу и кумулативно обављати. У изворне послове спадају: стручни послови (нпр. прикупљање података, анализе и сл.), развојни послови (нпр. подстицање и усмеравање развоја у одређеној области и др.) и регулаторни послови (нпр. доношење прописа за извршавање закона и других општих аката Скупштине и Владе, аналогно прописима органа државне управе – министарстава: правилници, наредбе и упутства). У поверене послове спадају: решавање у управним стварима у управном поступку, управни надзор и др.

Драган Милков полазећи од законске дефиниције јавних агенција сматра да оне највише посећају на посебне организације, при чему неке од њих то формалноправно и јесу, с том разликом што се агенције могу образовати и као органи у саставу.[190] Анализа њиховог статуса показује да се оне по неким обележјима приближавају недржавним субјектима, а по неким органима државне управе. Ствар додатно

[188] З. Р. Томић, *Управне и јавне агенције у Србији, класификација и правни положај*, Право и привреда, бр. 5–8, 2008, стр. 413–427.

[189] З. Р. Томић, *Опште управно право,* Правни факултет Универзитета у Београду, 2009. стр. 171.

[190] Д. Милков, *Управно право I, уводна и организациона питања*, Нови Сад 2012, стр. 89–93.

компликује могућност да се поједина статусна питања, сходно сврси јавне агенције, могу уредити посебним законом другачије од општег закона о јавним агенцијама.

Богољуб Милосављевић сматра да су јавне агенције специфична врста институција јавног права у чијем се оснивању, положају и пословању остварује сусрет приватног и јавног права, али да превагу има управно право. Он их сматра квазидржавним институцијама чије је уређење слично јавним службама, с тим што се уводе елементи органа управе. Њих оснива држава или ниже јавне власти (територијалне јединице) који задржавају право надзора над њиховим радом. Јавне агенције обављају развојне, стручне и регулаторне послове од општег интереса, а могу обављати и законом поверене управне послове. За разлику од органа управе који се финасирају из буџета, њихово финансирање се врши у целини или претежно из цене коју плаћају корисници њихових услуга.[191]

2. *Правни положај, улога и врсте*. У последњих неколико година основане су јавне агенције у различитим областима. Тако у оквиру „функционално децентрализоване” државне управе постоје бројни правни субјекти који обављају одређена управно-јавна овлашћења.[192]

Јавна агенција има правни субјективитет, односно својство правног лица, које стиче уписом у судски регистар (члан 5).[193] Јавна агенција је самостална у свом раду. Влада не може усмеравати рад јавне агенције нити га усклађивати са радом органа државне управе (члан 4). Јавне агенције су самосталне у свом раду, што се заснива на стручној природи послова које обављају. Оне су независне у функционалном смислу, тако да ни оснивач ни корисници услуга не могу остварити претежни утицај на одлучивање органа агенције. Најзад, независне су у финансијском смислу, јер се финансирају, пре свега, из цена коју плаћају корисници услуга. Међутим, то не важи за све агенције.

Јавне агенције имају и финансијску самосталност.[194] Оне се финансирају из буџета и од наплаћене цене услуга (члан 50). Детаљније, јавна агенција се финансира из

[191] Б. Милосављевић, *Управно право*, Правни факултет „Унион”, Београд 2008, стр. 172.

[192] З. Р. Томић, *Опште управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2009, стр. 169.

[193] Закон о јавним агенцијама („Службени гласник РС“, бр. 18/2005, 81/2005).

[194] За финансирање јавне агенције користе се и средства од наплаћене цене услуга јавне агенције и воде се на посебном подрачуну јавне агенције. Финансијска самосталност се огледа и у одређивању тарифе (члан 40). Тако, јавна агенција која корисницима наплаћује услуге издаје тарифу, којом тако одређује цену

цене коју плаћају корисници услуга, поклона (донација), прилога покровитеља (спонзорстава), буџета Републике Србије и других прилога и прихода које оствари према закону (члан 6). Послови државне управе који су поверени јавној агенцији финансирају се из буџета државе.

Међутим, њихов правни положај је прилично недефинисан и неодређен. Због тога је важно извршити њихову класификацију и утврдити њихов тачан број. У Републици Србији постоји више десетина јавних агенција, нпр. Републичка радиодифузна агенција (РРА), Републичка агенција за телекомуникације (РАТЕЛ), Комисија за испитивање одговорности за кршење људских права, Агенција за енергетику, Комисија за хартије од вредности, Комисија за заштиту права понуђача итд. Јавне агенције можемо класификовати на основу различитих критеријума. Један од њих је критеријум независности.[195] Можемо разликовати следеће врсте јавних агенција:

- Агенцију за приватизацију,
- Републичку агенцију за развој малих и средњих предузећа,
- Агенцију за дуван,
- Републичку агенцију за просторно планирање,
- Агенцију за привредне регистре,
- Агенцију за лиценцирање стечајних управника,
- Агенцију за лекове и медицинска средства Србије,
- Републичку радиодифузну агенцију,
- Агенцију за енергетику,
- Безбедносно-информативну агенцију (БИА),
- Агенцију за борбу против корупције,

услуге да се њоме покрију трошкови услуге. Предлог тарифе сачињава *управни одбор јавне агенције* и објављује га у најмање једном дневном јавном гласилу које излази у целој Републици Србији, уз позив могућим корисницима да у року који не може бити краћи од осам ни дужи од 30 дана доставе примедбе и предлоге. Међутим, о предлогу тарифе прибавља се и заједничко мишљење министарства у чијем делокругу су послови јавне агенције и министарства надлежног за послове финансија. Истовремено уз подношење предлога тарифе на сагласност оснивачу, управни одбор јавне агенције је дужан да у образложењу наведе циљеве који се постижу тарифом и разлоге због којих није прихватио примедбе и предлоге могућих корисника и министарстава. Пошто оснивач да сагласност на тарифу, тарифа се објављује у „Службеном гласнику Републике Србије” и ступа на снагу после објављивања.

[195] С. Бељански је, према критеријуму независности, сва регулаторна тела поделио у четири категорије. Види: С. Бељански, *Регулаторна и контролна тела у Републици Србији*, Преглед, бр. 2, Београд 2008, стр. 57–58.

- Агенцију за лиценцирање,
- Војнобезбедносну агенцију и Војнообавештајну агенцију (ВБА и ВОА) итд.[196]

Према карактеру послова, агенције је могуће поделити на извршне и регулаторне. Према свом правном положају, начелно можемо разликовати две врсте агенција: јавне агенције, као недржавне субјекте са регулаторним јавним овлашћењима, и државне агенције, као посебне управне организације у саставу државне управе.

Међутим, није могуће прецизно класификовати све агенције због различитог правног режима коме су подвргнуте. Приликом одређивања врста агенција, у правном систему се јављају бројне дилеме и концепцијски проблеми у вези са критеријумом за поделу и сл. Агенције се, зависно од свог правног положаја, могу поделити у неколико група, и то у:

- агенције као јавне службе,
- агенције као независне (посебне) организације (органи) изван оквира државне управе,
- агенције као стручне службе Владе (државне агенције) у оквиру државне управе,
- агенције као посебне (управне) организације у оквиру државне управе,
- агенције као несамостални управни органи у оквиру министарства, и
- јавне агенције као тела *sui generis*.

Агенције као *јавне службе* имају статус правног лица, чија су права, обавезе и одговорност утврђене законом (Закон о јавним службама) и статутом. Та врста агенција има карактер јавних служби. Њихов оснивач је Република. Надлежни органи управе (министарства) врше управни и стручни надзор над агенцијама у домену поверених послова. Агенције као организациони облик јавних служби су: Агенција за развој малих и средњих предузећа, Агенција за приватизацију, Агенција за дуван, Агенција за просторно планирање и др.

[196] Закон о јавним агенцијама („Службени гласник РС", бр. 18/2005, 81/2005). Осим тог закона, којим се регулише општи домаћи правни режим јавних агенција, постоје посебни закони који регулишу организацију и делатност сваке појединe јавне агенције. У погледу законитости, стручности, политичке неутралности, непристрасности, употребе службеног језика и писма, стручне спреме и оспособљености запослених који раде на повереним пословима државне управе и у погледу канцеларијског пословања, на рад јавне агенције примењују се прописи везани за државну управу.

Агенција за приватизацију је основана „ради промовисања, иницирања, спровођења и контроле поступка приватизације” (члан 1). Агенција „послује у складу са прописима о јавним службама”, има „својство правног лица, са правима, обавезама и одговорностима утврђеним овим законом и статутом” и „има жиро рачун”.[197] Постоји и другачије мишљење о правној природи Агенције за приватизацију према којем је то јавна агенција чија организација и деловање потпадају под „општи правни режим јавних агенција”, садржаним у Закону о јавним агенцијама.[198]

Агенције као *самостална, односно независна организација* (орган) ван државне управе имају положај самосталних, односно независних организација које врше јавна овлашћења.[199] Те су агенције самосталне и називају се и агенцијама *sui generis* и независним регулаторним телима.

Међутим, независна регулаторна тела су посебна категорија јавних агенција. То значи да она имају сва обележја типична за регулаторна тела и институције али и за јавне агенције (остваривање јавних интереса, својство правних лица, стручност и специјализација, деполитизација, ауторитет, непрофитни карактер итд.).[200] *Stricto sensu*, њихов положај је независан од извршне власти и регулисан је посебним законом.[201]

Важно је указати на разлике између јавних агенција и независних регулаторних тела и институција. Већ је речено да су независна регулаторна тела једна врста јавних агенција. Међутим, тиме није затворен круг регулаторних тела јер постоје и независна регулаторна тела која немају обележја јавних агенција. Независна регулаторна тела јесу и многе институције које имају своје посебно место у институционалној арени, али се

---

197 Закон о Агенцији за приватизацију („Службени гласник РС”, бр. 38/2001, 135/2004, 30/2010).

198 З. Р. Томић, *Управно право – приручник за полагање правосудног испита*, Београд 2011, стр. 24.

199 Јавна овлашћења се могу поверити посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима ради ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса.

200 З. Р. Томић, *Управно право – приручник за полагање правосудног испита*, Београд 2011, стр. 171.

201 М. Радојевић, *Независна (регулаторна) тела и институције у Србији*, Српска политичка мисао, бр. 4, Београд 2010, стр. 53–76.

не могу сматрати јавним агенцијама (нпр. заштитник грађана и Државна ревизорска институција).[202]

Независна агенција се оснива посебним законом ако су испуњени основни услови: да послови агенције не захтевају сталан и непосредан политички надзор, ако агенција послове може вршити квалитетније и ефикасније од органа државне управе и да се обављање послова агенције може финансирати од цене коју плаћају корисници услуга. Ту спадају Агенција за телекомуникације и Републичка радиодифузна агенција (РРА). Републичка радиодифузна агенција је „самостална, односно независна организација која врши јавна овлашћења"[203] образована ради обезбеђивања услова за ефикасно спровођење и унапређивање утврђене радиодифузне политике у Републици Србији на начин примерен демократском друштву, при чему је ова агенција „самостални правни субјект и функционално је независна од било ког државног органа, као и од организација и лица која се баве делатношћу производње и емитовања радио и телевизијских програма и/или са њом повезаним делатностима" (члан 6, став 2. Закона о радиодифузији).[204]

Агенција за борбу против корупције, као „самосталан и независан државни орган", представља посебну категорију агенција у правном систему Републике Србије.[205] Према члану 3. *Закона о Агенцији за борбу против корупције*, та агенција је „самосталан и независан државни орган" и „има својство правног лица", а за свој рад одговара Народној скупштини.[206]

---

[202] М. Радојевић, *Независна (регулаторна) тела и институције у Србији*, Српска политичка мисао, бр. 4, Београд 2010, стр. 58.

[203] Закон о радиодифузији („Службени гласник РС", бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 – др. закон, 62/2006, 85/2006 – испр., 41/2009).

[204] Члан 7. Закона о радиодифузији. З. Р. Томић РРА дефинише као „независну јавну агенцију регулаторног типа". З. Р. Томић, *Управно право – приручник за полагање правосудног испита*, Београд 2011, стр. 24.

[205] S. Lilić, *The National Assembly, Independent Bodies and the Fight Against Corruption in Serbia*, Zbornik „National Assembly of the Republic of Serbia and Independent Bodies", UNDP, Beograd 2010, стр. 89–115.

[206] Оно што је спорно у вези са овом агенцијом јесте чињеница да Агенција за борбу против корупције, као „самосталан и независан државни орган", није изричито предвиђена Уставом Републике Србије од 2006. године, па се основано може поставити питање да ли се државни органи могу образовати законом, а да претходно нису дефинисани Уставом. Види: М. Пајванчић, *Уставно право*, Нови Сад 2011, стр. 175.

Агенције као *стручне службе Владе* обављају стручне, оперативне, организационе и административно-техничке послове за Владу. Оне немају управна овлашћења да решавају о управним стварима, врше управни надзор и обављају друге управе послове. Тако су и по својим овлашћењима, дакле и у организационом и у функционалном смислу, изван система државне управе. Овде спадају, на пример, Агенција за страна улагања и промоцију извоза, Агенција за унапређење менаџмента, Агенција за односе са дијаспором, Агенција за социјалну бригу, Агенција за унапређење државне управе (до 2004. године), Агенција за унапређење речног саобраћаја, Агенција за развој културе, Агенција за развој инфраструктуре локалне самоуправе, Агенција за заштиту животне средине и Агенција за рурални развој. То указује на тенденцију спровођења деполитизације у раду јавних агенција, што је дирекна последица стручног карактера послова који су у њеној надлежности.[207]

У систему јавног права Републике Србије агенције могу бити образоване са статусом посебних (управних) организација. Агенције као *посебне* (*управне*) *организације* имају положај државних органа који обављају стручне послове. Примери су Агенција за рециклажу, Безбедносно-информативна агенција (БИА)[208] и Републичка агенција за мирно решавање радних спорова.[209]

Агенције као *несамостални органи управе* налазе се у саставу одговарајућих министарстава. Између осталих, такав карактер имају Војнобезбедносна агенција (ВБА) и Војнообавештајна агенција (ВОА).[210] Према члану 2. Закона о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији, ВБА и ВОА су „органи управе у саставу Министарства одбране који обављају безбедносно-обавештајне послове од значаја за одбрану и део су јединственог безбедносно-обавештајног система Републике Србије”. ВБА и ВОА су правна лица (имају правни субјективитет), уживају самосталност у

---

[207] С. Лилић, *Јавне агенције и управна реформа*, Зборник „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ” (прилози пројекту) 2009, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, стр. 37–48.

[208] Закон о Безбедносно-информативној агенцији („Службени гласник РС”, бр. 42/2002, 111/2009). У складу са члановима 1. и 3. овог Закона, БИА је посебна организација и има својство правног лица, у складу са законом.

[209] Закон о мирном решавању радних спорова („Службени гласник РС”, бр. 125/2004, 104/2009).

[210] Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији („Службени гласник РС”, бр. 8/2009).

„обављању послова из своје надлежности”, али имају обавезу да у свом раду буду „политички, идеолошки и интересно неутралне” (чланови 3. и 4. Закона о ВБА и ВОА).

Такође, карактер несамосталног органа управе има и Агенција за заштиту животне средине.[211] Одредбом члана 14. став 3. Закона о министарствима прописано је да је Агенција за заштиту животне средине „орган управе у саставу Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине са својством правног лица”, који обавља одговарајуће послове државне управе у области заштите животне средине и друге послове одређене законом.

Агенције као тела *sui generis* обухватају већи број правних субјеката, чија су правна природа и статус регулисани општим Законом о јавним агенцијама. Својство агенција *sui generis* имају: Агенција за лиценцирање стечајних управника,[212] Агенција за осигурање депозита,[213] Агенција за привредне регистре,[214] Агенција за лекове и медицинска средства,[215] Републичка агенција за електронске комуникације[216] и др.

Постоји и још једноставнија подела по којој се агенције могу класификовати у три групе: јавне агенције (јавне агенције у ужем смислу), агенције (агенције у ширем смислу) и „државне” агенције.[217] Прве две агенције имају јавна овлашћења за обављање стручних послова, као што су развојни, регулаторни послови и управни послови, док државне агенције обављају поверене послове државне управе.[218]

3. *Правни положај и правна природа*. У протеклом периоду (од 2001. године) формиран је изузетно велики број агенција у различитим областима друштвеног живота, са различитом правном природом. Заправо није постојао јасан став о правној

---

[211] Закон о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 72/2012, 76/2013). Идентично решење је садржао и претходни Закон о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 16/2011), члан 16. став 4).

[212] Закон о Агенцији за лиценцирање стечајних управника („Службени гласник РС”, бр. 84/2004, 104/2009).

[213] Закон о Агенцији за осигурање депозита („Службени гласник РС”, бр. 61/2005, 116/2008, 91/2010).

[214] Закон о Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС”, бр. 55/2004, 111/2009).

[215] Закон о лековима и медицинским средствима („Службени гласник РС”, бр. 30/2010).

[216] Закон о електронским комуникацијама („Службени гласник РС”, бр. 44/2010).

[217] С. Лилић, П. Димитријевић, М. Марковић, *Управно право*, Београд 2006, стр. 172.

[218] Х. Шаркиновић, *Агенције у упоредном праву*, Факултет за државне и европске студије, Подгорица 2012, стр. 38.

природи агенција, односно о томе да ли су агенције уопште саставни део државне управе или је реч о институцијама *sui generis*.[219]

Анализа важећих правних прописа у Републици Србији показује да су јавне агенције по својој правној природи двојног карактера. Оне спадају и у систем државне упаве (агенције чији је оснивач Влада или агенције које постоје као посебне/управне организације)[220] и у систем недржавне јавне управе (јавне агенције чији је оснивач покрајина или локална самоуправа).[221]

Јавне агенције не улазе у систем органа државне управе и имају организациону самосталност, јер нису подређене неком органу државне управе, ни министарствима, ни Влади, која има само одређена контролна овлашћења.[222] То указује „на тенденцију спровођења деполитизације у раду јавних агенција, што је директна последица стручног карактера послова који су у њеној надлежности".[223]

С друге стране, није прихваљив аргумент да јавне агенције не улазе у систем органа зато што имају организациону самосталност јер је начело самосталности организациони принцип државне управе, а постоје и агенције које имају статус посебне (управне) организације државне управе. Према томе, агенције су субјекти који имају потпуну самосталност у односу на државу, која их је образовала, али, с друге стране, јавне агенције нису самостални недржавни субјекти као установе и предузећа.

Агенције у Србији немају јединствен правни положај па ни правну природу. Најпре, агенције се могу класификовати у неколико група: агенције као органи управе у саставу одговарајућих министарстава; агенције као посебне организације; агенције као јавне службе; агенције *sui generis*.[224] Осим тога, постоје регулаторне агенције које су важећим прописима дефинисане као „самостална, односно независна организација која

[219] З. Урошевић, *Положај и улога јавних агенција у нашем правном систему*, Правни живот, бр. 10, Београд 2005, стр. 283–296.

[220] С. Лилић, *Јавне агенције и управна реформа*, Зборник „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ" (прилози пројекту) 2009, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, стр. 37–48.

[221] З. Р. Томић, *Опште управно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2009, стр. 171.

[222] Р. Марковић, *Одабрани прописи о Влади и државној управи*, Београд 2005, стр. 25.

[223] С. Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009, стр 282.

[224] Закон о јавним агенцијама („Службени гласник РС", бр. 18/2005, 81/2005).

врши јавна овлашћења” (Републичка радиодифузна агенција), као и једна агенција која представља „самосталан и независан државни орган” (Агенција за борбу против корупције). Дакле, неке агенције имају статус организације, а неке органа.[225] Треба правити разлику и између јавних агенција које оснива Влада и агенција које се оснивају посебним законом као регулаторна тела, која имају висок степен самосталности у раду (Републичка радиодифузна агенција). Те врсте агенција имају широка овлашћења која су им дата законом.

Такође, осим јавних агенција као организација са повереним јавним овлашћењима, могу се оснивати и агенције као посебне управне организације, било да су основане у складу са Законом о министарствима,[226] где спадају, на пример, Агенција за заштиту животне средине, као орган у саставу Министарства заштите животне средине, односно Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине (2013), са својством правног лица. У другу групу спада Безбедоносно-информативна агенција (БИА) образована Законом о Безбедоносно-информативној агенцији,[227] као посебна управна организација.

Неуједначеност правног карактера агенција у Републици Србији у пракси изазива не мале проблеме. Економска и финансијска нецелисходност оснивања агенција нарочито долази до изражаја у ситуацијама када је иста друштвена област истовремено „покривена” одговарајућим министарством и његовим панданом – агенцијом.[228]

У Србији постоје бројна самостална регулаторна и контролна тела, која су основана посебним законима. Она се условно могу поделити у четири групе.

(1) У првој би била она у чијем је избору политички утицај најмањи, попут Комисије за лустрацију, Комисија за заштиту конкуренције и Републичког одбора за решавање о сукобу интереса.

[225] S. Lilić, *The National Assembly, Independent Bodies and the Fight Against Corruption in Serbia*, Zbornik „National Assembly of the Republic of Serbia and Independent Bodies”, UNDP, Beograd 2010, стр. 89–115.

[226] Закон о министарствима („Службени гласниик РС”, бр. 65/2008). Упореди: Закон о министарствима („Службени гласниик РС”, бр. 76/2013).

[227] Закон о безбедоносно-информативној агенцији („Службени гласник РС”, бр. 42/2002).

[228] А. Мартиновић, *Правна природа агенција у правном систему Републике Србије*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 2, 2012.

Антимонополске комисије су један од основних инструмената за заштиту права на слободну конкуренцију.[229] У Србији и у региону такве комисије настају тек с почетком процеса транзиције.[230] *Комисија за заштиту конкуренције* је „самостална и независна организација" која има статус правног лица и штити слободу конкуренције на тржишту. Повреда конкуренције је стварање монополског положаја или картела (тзв. монополских уговора или споразума) којима се битно спречава, ограничава или нарушава конкуренција, злоупотребљавају доминантан положај и концентрација учесника на тржишту.[231]

Органи Комисије су Савет и председник Комисије. Савет чине четири члана и председник. Чланове Савета бира Народна скупштина, из реда угледних правника или економиста на предлог овлашћеног предлагача.[232] Законодавац је проширио овлашћења председника Комисије. Он закључује о покретању поступка и доноси решења у скраћеном поступку контроле концентрације. Али као посебан орган кога бира Народна скупштина, он може бити под већим политичким притиском.

Комисија превентивно штити правила конкуренције и надлежна је да предузме одређене мере ако су та правила већ повређена. Она одлучује о повреди Закона о заштити конкуренције у посебном поступку, који се покреће по службеној дужности или по захтеву за утврђивање. По захтеву учесника, може издати и одобрење за концентрацију. Уколико је утврдила да се споразумом спречава, ограничава или

---

[229] Равноправност привредних субјеката на тржишту обезбеђује се гарантовањем права на слободу конкуренције и забраном монополског понашања. Монополи настају као резултат деловања појединаца и владе која га користи као инструмент политике. Види у: З. Стефановић, *Компанијско право*, Правни факултет „Унион", Београд 2009, стр. 309–310; Ф. А. Хајек, *Право, законодавство, слобода,* Београд – Подгорица 2002, стр. 339, 341. Прекомерна концентрација монополске економске моћи прелива се и на политичку власт. Тада монополи уживају привилегије, уништавају конкуренцију, подстичу корупцију и угрожавају темеље демократије. Када владе подлегну притисцима ових монопола, долази до развоја диктатуре. У томе је значај ових самосталних и независних тела.

[230] Тако је Антимонополска комисија била уређена посебним законом у оквиру Савезне Републике Југославије од 1996. године, али јој „није била обезбеђена потребна стручност, нити независност од утицаја различитих политичких и интересних група". Р. Вукадиновић, „Предговор", *Закон о заштити конкуренције,* Службени гласник, Београд 2006, стр. 15.

[231] М. Васиљевић, *Компанијско право – право привредних друштава Србије и ЕУ*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2007, стр. 534–535.

[232] Према претходном закону, овлашћени предлагачи су: Удружење правника Србије, Научно друштво економиста Србије, Адвокатска комора Србије, Привредна комора Србије и Влада Републике Србије. У новом закону, искључиво право кандидовања чланова Савета поверено је надлежном одбору за трговину, а Савет је изгубио и право да бира свог председника. Таква решења иду испод границе потребне организационе независности и самосталности Комисије за заштиту конкуренције.

нарушава конкуренција, доноси решење којим се изричу одређене мере и рокови за њихово спровођење. Решења Комисије су коначна, а против њих се може покренути управни спор пред надлежним судом. Комисија може да изриче казне учесницима на тржишту, да изврши ненајављени увиђај у пословним просторијама учесника на тржишту или да ослободи од казне учеснике на тржишту ако јој доставе доказе. Комисија је овлашћена да поднесе прекршајне пријаве.[233] Често одлуке Комисије нису одговарале политичким-економским интересима естаблишмента па су органи државне управе, односно њени функционери опструисали рад Комисије, док су тајкуни на њу вршиливанинституционални притисак.[234]

(2) У другу групу спадала би тела која се образују са нешто већим политичким утицајем, мада се тај утицај не мора нужно одразити и на њихов рад, као што су Републичка радиодифузна агенција, Повереник за информације од јавног значаја, Државна ревизорска институција и Комисија за хартије од вредности, Агенција за борбу против корупције.

Законом о радиодифузији[235] основана је Републичка радиодифузна агенција као независна организација која врши јавна овлашћења, као самостални правни субјект и функционално независан од било којег државног органа, као и од свих организација и лица која се баве делатношћу производње и емитовања радијских и телевизијских програма и/или са њом повезаним делатностима.

У борби против корупције државе, осим традиционалних органа, користе специјализоване институције независне од политичких утицаја и с проширеним, нестандардним овлашћењима.[236] Једна од таквих институција је и Агенција за борбу

---

[233] З. Скопљак, *Годину дана рада Комисје за заштиту конкуренције*, Квартални монитор економских трендова и политика у Србији, бр. 8, Београд 2007, стр. 66.

[234] Види: *Тајкуни лобирају да Србија остане затворена*, http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/171353/ Тајкуни лобирају да Србија... (преузето 22. новембра 2010).

[235] Закон о радиодифузији („Службени гласник РС”, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 – др. закон, 62/2006, 85/2006, 86/2006 – испр.).

[236] Џ. Поуп, *Антикорупцијски приручник, супротстављање корупцији кроз систем друштвеног интегритета*, Транспаренси интернешенел, Београд 2004, str. 89. Њихова битна обележја су да, као независна и самостална тела, одговарају парламенту и да, осим спровођења истрага и кривичног гоњења, предлажу и законодавне и административне измене. Оне делују у правцу кажњавања, превенције и образовања, односно подизања нивоа свести грађана о штетности корупције. Ове агенције су оствариле успешне резултате у сузбијању корупције у Хонгконгу и Сингапуру крајем осамдесетих година прошлог века, па су постале узор за државе у развоју и транзицији. Такође види: С. Р. Ејкерман, *Корупција и власт, узроци последице и реформа*, Службени гласник, Београд 2007, стр. 169–172; П. Петровић,

против корупције, као самосталан и независан државни орган.[237] Независност Агенције је обезбеђена поступком кандидовања и избора чланова Одбора Агенције, која треба да спречи политички утицај при формирању Одбора.[238] Наиме, недостатак многих упоредних законских решења је, као што то случај у САД, што председнику, као политичкој личности, дају сувише моћи у постављању и раду антикорупцијске агенције. Председник је врх извршне власти, а чланови политичке власти могу такође да подлегну искушењима.

Мандат чланова Одбора је четири године и они могу да буду изабрани још једном. Начин избора директора омогућава додатну самосталност у раду Агенције.[239] Агенција има и организациону и финансијску самосталност. Одбор оснива саветодавна или радна тела Агенције и предлаже буџетска средства за њен рад.

Надлежност Агенције је широка и таксативно одређена. Агенција врши надзор у спровођењу Националне стратегије за борбу против корупције, Акционог плана за примену Националне стратегије за борбу против корупције и секторских акционих планова. Она је *de iure* кључни орган у борби против корупције. У складу са основном улогом Агенције, она покреће поступак и изриче мере у случају сукоба интереса, води регистар функционера, имовине и прихода функционера.[240] У случају повреде Закона, Агенција спроводи поступак, по службеној дужности, на захтев функционера и његовог непосредно претпостављеног или на основу пријаве правног или физичког лица изриче

Антикорупцијска агенција, Ревија за безбедност, стручни часопис о корупцији и организованом криминалу, бр. 3, Београд 2007, стр. 6–10.

[237] Закон о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС" , бр. 97/200, 53/2010).

[238] Девет чланова Одбора Агенције бира Народна скупштина на предлог различитих предлагача (Административног одбора, председника Републике, Владе, Врховног касационог суда, Државне ревизорске институције, Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја – заједнички договор, Социјално-економског савета, Адвокатске коморе Србије, удружења новинара у Републици Србији – заједнички договор).

[239] Наиме, Одбор Агенције бира на јавном конкурсу директора Агенције. Он руководи радом и спроводи одлуке Агенције. Тако је онемогућено директно учешће извршне власти на њено руковођење. Функција члана Одбора и директора Одбора неспојива је с чланством у политичкој странци. Законодавац је задовољио критеријуме да директору Агенције (у погледу овлашћења, мандата, висине зараде, начина разрешења) гарантује независан и деполитизован положај. Директор одговара искључиво Одбору.

[240] Тим законом није уређен само положај Агенције за борбу против корупције, већ и области сукоба интереса, примања поклона функционера и пријављивање имовине функционера. У случају повреде Закона, Агенција спроводи поступак и може изрећи меру упозорења и меру јавног објављивања препоруке за разрешење и поднети иницијативу за разрешење функционера ограна који га је изабрао, поставио или именовао.

мере упозорења и јавног објављивања препоруке за разрешење. Она подноси и иницијативу за разрешење функционера органу који га је изабрао, поставио или именовао. Агенција обавља и низ других послова (поступа по представкама правних и физичких лица, обавља послове у вези с финансирањем политичких странака, даје иницијативе за измену и доношење прописа у области борбе против корупције, сарађује и координише рад с другим државним органима у борби против корупције, превентивно делује и учествује у припреми и обуци државних органа у борби против корупције итд.).

(3) Трећу групу би чинила тела на чије формирање извршни органи власти имају, а на рад могу имати знатан утицај, као што је то случај са Агенцијом за енергетику или Агенцијом за телекомуникације.

Законом о енергетици[241] основана је Агенција за енергетику са својством правног лица, као регулаторно тело за обављање послова унапређивања и усмеравања развоја тржишта енергије на принципима недискриминације и ефикасне конкуренције, праћења примене прописа и правила за рад енергетских система, усклађивања активности енергетских субјеката на обезбеђивању редовног снабдевања купаца енергијом и услугама, као и ради њихове заштите и равноправног положаја. Агенција је самосталан правни субјект, функционално независна од било ког државног органа, енергетских субјеката и корисника њихових производа и услуга, као и од свих других правних и физичких лица. Агенцијом за енергетику управља Савет Агенције.

Законом о телекомуникацијама[242]основана је Републичка агенција за електронске телекомуникације као независна организација која врши јавна овлашћења, у складу са тим законом и прописима донетим на основу тог закона. Агенција је самосталан правни субјект и функционално је независна од било којег државног органа, као и од свих организација и лица која се баве телекомуникационим мрежама, средствима или услугама.

(4) У четвртој групи би била сва остала тела која именује и разрешава Влада: Комисија за заштиту права, Социјално-економски савет, Високи службенички савет,

[241] Закон о енергетици („Службени гласник РС”, број 84/2004).

[242] Закон о телекомуникацијама („Службени гласник РС”, бр.44/2003, 61/2003). Упореди: **З**акон о електронским комуникацијама („Службени гласник РС”, бр. 44/2010, 60/2013 – одлука УС).

Национални савет за научни и технолошки развој, Национални савет за високо образовање и Национални просветни савет.

(5) Ван ових критеријума остала би тела којима је, мада између осталог имају и контролну функцију, у првом реду поверена делатност јавних служби, изједначена са радом органа државне управе (Агенција за приватизацију, Агенција за лиценцирање стечајних управника, Агенција за осигурање депозита, Агенција за привредне регистре, Агенција за развој малих и средњих предузећа и предузетништва).[243]

7. АГЕНЦИФИКАЦИЈА НА СУПРАНАЦИОНАЛНОМ НИВОУ

7.1. Агенције Уједињених нација

Међународне организације, које представљају темељ демократизације и глобализације свеукупног друштва, не могу да обухвате ни да на најквалитетнији начин обаве све послове који су у њиховој надлежности. Због тога треба основати посебна тела која ће бити задужена за ефикасно спровођење политика тих организација. Међународне организације се све више окрећу оснивању агенција које постају носиоци ефикасног обављања послова и задатака из различитих области живота и рада. Било да је реч о агенцијама Уједињених нација или Европске уније, та тела имају велику улогу у регулацији, извршавању различитих задатака и циљева које пред њих постављају међународне организације.

Посебним актима међународних и наднационалних организација оснива се велики број најразличитијих врста агенција којима се покушава обезбедити и покрити недостатак стручности, ефикасности, економичности и контроле које постоје у великим системима, какви су УН и ЕУ.[244]

Уједињене нације, најважнију глобалну организацију, чини пет институција (Савет безбедности, Генерална скупштина, Економско-социјални савет, Генерални секретаријат и Међународни суд правде), које својим деловањем на целокупном светском простору треба да остваре циљеве који су јој постављени оснивачком

[243] С. Бељански, *Регулаторна и контролна тела у Републици Србији*, Преглед, бр. 2, Београд 2008, стр. 57.

[244] M. Everson, G. Majone, L. Metcalfe, A. Schout, *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance*, Report Presented to the Commission, Florence/Maastricht 1999, http://ec.europaipv4.eu/ governance/areas/group6/contribution_en.pdf (преузето 5. новембра 2011).

повељом из 1945. године. Временом се та организација мењала, што је довело до разгранавања институција које нису биле у могућности да остваре нове задатке и циљеве које су наметанулe свакодневне промене. Тако је створен велики број специјализованих агенција које делују под окриљем Економско-социјалног савета, али које су у погледу кадрова, обављања својих функција и финансирања независне. Оне обављају економске, социјалне и хуманитарне послове, а тренутно постоји 14 таквих специјализованих агенција.[245]

Иако представљају Специјализоване агенције Уједињених нација, оне нису органи, већ аутономне међународне организације у једној врсти институционалне зависности са УН. Правни основ за њихово функционисање специјализованих агенција у оквиру УН налази се у Повељи УН (члан 57). Различите специјализоване агенције успостављене су међувладиним споразумима и имају широку међународну одговорност у економској, социјалној, културној, просветној, здравственој и другим одговарајућим областима.

Неке од тих агенција су старије од УН, а чланство држава у њима није нужно идентично са чланством у УН. С обзиром на то да су оне део међународног права, акти које доносе веома су важни за државе чланице тих организација у односу на њихово унутрашње право.

7.2. Агенције у Европској унији

Иако је Европска унија настала средином прошлог века, развој агенцификације у ЕУ почиње 1975. године, када су настале прве агенције (CEDEFOP – Европски центар за развој стручног оспособљавања и EUROFOUND – Европска фондација за побољшање животних и радних услова), чији су главни задаци „прикупљање информација и њихове десиминације, умрежавања и саветовања у подручју социјалне политике и политике рада".[246] Агенције су настале на основу секундарног права, најпре Европских заједница, а затим и Европске уније.

---

[245] Међународна организација рада (ILO), Светска организација за интелектуалну својину (WIPO), Међународна организација за пољопривреду и исхрану (FAO), Међународна организација за образовање и културу (UNESCO), Светска здравствена организација (WHO), Светска банка (WB), Међународна организација за цивилно ваздухопловство (ICAO), Међународна поштанска унија (UPU), Међународна унија за телекомуникације (ITU), Светска метеоролошка организација (WMO), Светска поморска организација (IMO), Међународни фонд за пољопривредни развој (IFAD), Организација УН за индустријски развој (UNIDO), Међународни монетарни фонд (IMF).

[246] I. Koprić, A. Musa, N.G. Lalić, *Europski upravni prostor,* Zagreb 2012, стр. 43.

Те агенције представљају камен темељац у професионализацији, транспарентности и ефикаснијем раду у постојећим институцијама. То је основ за унапређење стандарда који ће службеницима омогућити да на најквалитетнији начин одговоре изазовима. Имајући у виду националне посебности, ЕУ води заједничку европску политику на подручју јавних агенција са тенденцијом да хармонизује политику у тој области.

Основни разлог због којег се процес агенцификације простора ЕУ не обавља брзо јесте немогућност институција ЕУ да улазе и решавају проблеме у земљама чланицама, јер би се тиме пореметила независност националних институција. Наиме, постоји подела надлежности између Европске уније и држава чланица. Због тога је тај процес врло осетљив, па се институције ЕУ на челу са Европском комисијом труде да се агенције, посебно регулаторне, оснивају тамо где је то најпотребније, водећи рачуна о суверенитету земаља чланица. Из тог разлога, треба правити разлику између надлежности националних регулаторних агенција и агенција на нивоу ЕУ. Међутим, очигледно је ширење надлежности и активности ЕУ готово у свим областима (нпр. заштита животне средине, заштита потрошача и здравља и др.), али истовремено је пренос надлежности на ЕУ агенције и тема дебате о агенцијама на нивоу ЕУ.

Систем агенција у ЕУ је веома распрострањен и комплексан. Те агенције покривају делатности, у области медија и телекомуникација, производње и трговине електричном енергијом, транспорта и трговине услугама.[247] Деведесетих година је основано девет агенција из различитих подручја рада, док је од 2001. године до данас уследило оснивање још тридесетак агенција, којима је заокружен систем европских агенција у чијој су надлежности углавном регулаторни и стручни послови. Треба поменути и агенције које послују у оквиру заједнице за атомску енергију EUROATOM, а то су: FUSION FOR ENERGY (Фузија за енергију) и ESA (Агенција за снабдевање Еуроатома).

Развој надлежности европских агенција има велики потенцијал. Оне покривају највећи број области којима се бави ЕУ, и то: од полиције, атомске енергије, преко заштите на раду, људских права па све до образовања, здравства, заједничке спољне

[247] Commission of the European communities, Green paper on services of general interest, Brussels, COM (2003), http://eur–lex.europa.eu/LexUr.Serv/site/en/com/2003/com2003_0270en01.pdf/ (преузето 12. новембра 2010). K. S. Johansen, *Regulatory Independence in Theory and Practice a Survey of Independent Energy Regulators in Eight European Countries*, AKF Forlaget, фебруар 2003, стр. 15, http://www.akf.dk/ udgivelser.../2003/regulatory independence (преузето 12. новембра 2010).

политике. Оне прате стандарде, које намећу свакоденевне промене у свим областима друштвених делатности, нормирају их, примењују, контролишу и санкционишу њихову имплементацију. Агенције имају велики допринос и у обликовању и формулисању политика и регулације, односно стручној припреми прописа. Дакле, агенције обављају веома разноврсне управне послове и, зависно од тога, имају и разноврсно устројство. То нас наводи на закључак да постоји сложена организациона структура агенција за комплексне послове и задатке.

У најширем смислу постоје две врсте агенција које обављају своје послове у оквирима који су им дати од институција ЕУ.[248] То су: регулаторне (традиционалне) и егзекутивне (извршне) агенције. Класификација од стране Европске комисије промењена је 2012. године након што је усвојен тзв. „Заједнички приступ” (*Common Approach*). Међутим, у литератури постоје неки концепцијски проблеми у класификацији агенција у праву ЕУ, који између осталог оспоравају могућност да агенције ЕУ буду класификоване као регулаторне, посебно када се има у виду њихова надлежност у националним правним системима. Основна делатност националних регулаторних тела је доношење конкретних одлука и прописа из области коју регулишу, у складу са уставом и законима националних држава, док регулаторне агенције ЕУ, осим надзора области коју регулишу, понекад одлучују у појединачним случајевима.

Нешто детаљнија теоријска класификација европских агенција дели их на: регулаторне, квазирегулаторне, агенције овлашћене за доношење одлука и агенције усмерене на координацију и информисање.[249]

Регулаторне агенције обављају послове регулисања, контроле законитости и целисходности рада, зависно од области које обухватају. Регулаторне агенције треба да обезбеде институционално решавање многобројних нових регулаторних, управних, правних, техничких и других питања савременог европског друштва. Оне поред регулаторних овлашћења имају и одређена надзорна овлашћења.

Егзекутивне агенције су посебан тип издвојених тела које оснива Комисија са задатком да имплементирају разне програме заједнице, при чему одговорност за њихово спровођење остаје Комисији. Те су агенције помоћна тела Комисије, која имају

[248] Comunication from the Commision to the European Parliament and the Council: European Agencies – The Way Forward SEC (2008).

[249] P.P. Craig, *Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London 2003.

задатак да администрирају одређени програм или политику под окриљем Комисије. Оне обављају доминантно стручне послове у областима у којима други органи и институције, најпре Европска комисија, треба да имају подршку за квалитетно обављање одређених послова. Тиме се Комисија растерећује да би се посветила пословима креирања и вођења политике. Главни разлог настанка извршних агенција је покушај Комисије да се реши сувишних оперативних послова и да усмери ресурсе на своје кључне функције.[250] Те агенције не могу доносити политичке одлуке, нити имају право дискреционог одлучивања при имплементацији политике, што додатно ограничава и кочи деловање заједнице. Међутим, настанак егзекутивних агенција показује још једном да је агенцификација у функцији поделе послова, односно да доприноси институционалној подели „власти”, стварајући атмосферу међусобних утицаја, контроле и одговорности у институционалној арени ЕУ.

Послове и задатке регулаторних агенција тешко је упоредити због различитости функција које обављају, коју најбоље осликава податак да су оне распрострањене на простору целе ЕУ (децентрализоване агенције), док су егзекутивне или извршне агенције најчешће стациониране у Луксембургу и Бриселу (централизоване агенције). Осим тога, разлике између њих су и у начину оснивања, времену њиховог трајања (егзекутивне су ограничене на одређени период), самосталности у извршавању послова (егзекутивне контролише Европска комисија, регулаторне су независне у обављању својих послова) и сл.

Правни основ за оснивање егзекутивних агенција налази се у Уредби којом се поверавају послови у управљању програмима Заједнице која је усвојена 2002, а ступила на снагу 2003. године,[251] поред основа у оснивачким уговорима, док је правни основ за оснивање регулаторних агенција садржан у оснивачким уговорима. Међутим, оснивање обе врсте агенција веже се за уредбе (регулативе) које доноси Савет ЕУ или самостално или у саодлучивању са Европским парламентом.

У Европској унији агенције свакодневно комуницирају са свим европским институцијама (Европске комисије, Европског парламента и Савета Европске уније), међусобно размењују мишљења и делују као живи организам. Комуникација постоји и између самих агенција па се може рећи да постоји и координативна улога – функција

[250] A. Musa, *Europeizacija i agencijski model javne uprave,* doktorska disertacija, Pravni fakultet Zagreb, 2009, str. 298.

[251] Council Regulation (EC) 58/2003 (OJ 2003 L11/1).

агенција, која се манифестује у стварању европске мреже агенција у разним специјалним областима.

До усвајања Лисабонског уговора 2009. године, агенције су биле разврставане на агенције првог, другог и трећег стуба, агенције Еуроатома и извршне агенције. Након усвајања Лисабонског уговора агенције у ЕУ је могуће поделити и на следећи начин:

1) Регулаторне агенције и тела имају надлежност за доношење општих аката (секундарно законодавство). То су специјализоване агенције (укупно 36) и деле се на агенције за: јавне политике,[252] вршење стручних послова из области безбедности и спољне политике,[253] обављање задатака полицијске сарадње против криминала,[254] финансијски надзор.[255] Оне треба да одговоре на нове задатке из техничких, научних и правних области.[256] Тежи се могућности да се агенцијама у Европској унији повере надлежности за решавање у појединачним управним стварима.

2) Егзекутивне агенције, које обухватају шест стручних агенција, основане су са циљем да помогну Европској комисији у управљању програмима ЕУ.[257]

---

[252] Агенција за сарадњу енергетских регулатора (ACER), Тело европских регулатора за електронске комуникације (BEREC), Агенција за контролу рибарства Заједнице (EFCA), Канцеларија за биљне сорте (CPVO), Европска агенција за сигурност и здравље на раду (OSHA), Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама (FRONTEX), Европска агенција за ваздухопловну сигурност (EASA), Европска канцеларија за подршку азилантима (EASO), Европски центар за превенцију и надзор болести (ECDC), Европски центар за развој стручног образовања (CEDEFOP), Европска агенција за хемикалије (ECHA), Европска агенција за околину (EEA), Европска агенција за сигурност прехрамбених производа (EFSA), Европска фондација за побољшање радних и животних услова (EUROFOUND), Европска агенција за основна права (FRA), Европска GNSS агенција (позиционисање сателита EU – GSA), Европски институт за равноправност полова (EIGE), Европска агенција за поморску сигурност (EMSA), Европска агенција за лекове (EMA), Европски центар за надзор дрога и зависности о дрогама (EMCDDA), Европски надзорни центар за расизам и ксенофобију (EUMC), Европска агенција за сигурност мрежа и података (ENISA), Европска агенција за железнице (ERA), Европска фондација за стручну обуку (ETF), Канцеларија за усклађивање на унутарњем тржишту (OHIM), Преводилачки центар за тела Еуропске уније (CDT).

[253] Европска одбрамбена агенција (EDA), Европски институт за безбедносне студије (EUISS) и Европски сателитски центар (EUSC).

[254] Европски полицијски факултет (CEPOL), Европска агенција за правосудну сарадњу (EUROJUST), Европска полицијска канцеларија (EUROPOL).

[255] Европска банкарска агенција (EBA), Европска управа за обвезнице и берзе (ESMA), Европска агенција за осигурање и пензије (EIOPA), Европски одбор за системски ризик (ESRB).

[256] Регулаторне агенције запошљавају око 3.800 службеника, са годишњим приходом од око 1,1 милијарде евра.

[257] Егзекутивна агенција за компетитивност и иновације (EACI), Егзекутивна агенција за образовање, аудио-визуелне делатности и културу (EACEA), Егзекутивна агенција за здравство и потрошаче (EAHC), Егзекутивна агенција за истраживања (REA), Егзекутивна агенција Европског савета за истраживања (ERC), Егзекутивна агенција за трансевропску транспортну мрежу (TEN-TEA).

3) Агенције Еуроатома – Агенција за снабдевање Еуроатома (ESA) и Fusion for energy, које се баве подршком Уговора о европској заједници за атомску енергију, у оквиру својих области координишу истраживачке програме држава чланица за мирољубиво коришћење нуклеарне енергије, пружају информацијску подршку, знање, инфраструктуру и финансијску подршку за нуклеарну енергију и обезбеђују сигурност и одрживост снабдевања атомском енергијом.[258] Оне обезбеђују научне информације за регулацију ризика па зато учествују у формирању политика и доношењу аката у наведеним материјама.

4) Европски институт за иновације и технологију представља независно, децентрализовано тело у оквиру ЕУ створено за подстицање и унапређивање научних, финансијских и технолошких капацитета ове организације.

Европска комисија у многим случајевима делегира надлежност агенцијама и по том основу врши управни надзор. Међутим, постоје ствари када се та делегација не чини или се прописују строги услови које агенције треба да испуне да би добиле надлежност за доношење дискреционих одлука. У том смислу постоје веома специфични односи између Европске комисије и агенција по питању контроле рада европских агенција.

У европској институционалној арени постоји *проблем контроле агенција. Постоје* бројни контролни односи између европских институција, којима се покушава очувати институционални баланс у ЕУ као специфичан систем поделе власти на супранационалном нивоу. Правна, финансијска и политичка контрола рада агенција спроводи се путем различитих механизама, а у томе су кључни актери институције ЕУ – Веће, Комисија и Европски суд, али и друга тела, као што су Европски ревизорски суд, Европски омбудсман, Европски повереник за заштиту података и Европски уред за борбу против превара. Правило је да управни надзор врши Комисија, а судску контролу Европски суд. Агенције које доносе управне акте у појединачним случајевима имају успостављене интерне жалбене структуре – трочлана жалбена већа, на које се надовезује контрола Европског суда. У осталим случајевима нису предвиђене жалбе интерном жалбеном већу већ директно судска контрола или жалба Комисији, а затим и судска контрола. У неким случајевима нема судске контроле, на пример, агенције за које коначну одлуку доноси Комисија, па за њих важе генерална правила о судској контроли над актима Комисије. Циљ контролних овлашћења европских институција је

[258] I. Koprić, A. Musa, N.G. Lalić, *Europski upravni prostor,* Zagreb 2012, стр. 45.

контрола законитости деловања агенција, успостављање транспарентности у раду агенција, њихова одговорност и ограничавање њихових надлежности.

Постоје више модалитета контроле над европским агенцијама, и то:

- управна контрола коју врши Европска комисија;
- политичке контроле које врше Европски парламент и Савет ЕУ, које могу бити претходне (именовањем управљачких структура, кроз правни оквир) и накнадне (подношењем извештаја). Контрола Европског парламента над агенцијама је веома важни јер се на тај начин решавају проблеми институционалног баланса и демократског дефицита, услед проширене надлежности регулаторних тела;
- судска контрола коју врши Европски суд и
- финансијска контрола коју врши Европски ревизорски суд.

И након неколико покушаја решавања питања агенција у ЕУ (Бела књига о Европском управљању),[259] то питање остаје и даље отворено јер ЕУ прати трендове демократизације и вредности менаџерског модела управљања, иако има доста потешкоћа због преплитања националних политика које се тичу земаља чланица, као и надлежности ЕУ за поједина питања. То може бити кочница у даљем развоју агенцијских структура у оквиру ове организације. Децентрализација послова које су националне структуре већ пренеле на ЕУ поставља се као једино решење за квалитетније обављање послова и попуњавање капацитета институција, пре свих Парламента и Комисије, али то у исто време носи опасност удаљавања од грађана, што свакако није принцип на којим почива менаџерски модел управљања.

[259] Беле књиге су посебан облик интерних одлука које се доносе у ЕУ, којима се прецизно регулишу одређена питања и доносе стратегије из области које су непосредно значајне за ЕУ.

ДЕО ДРУГИ

ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ ИЗМЕЂУ ПОЛИТИКЕ И ПРАВА

ГЛАВА 1

ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ И ОБЛИКОВАЊЕ ПОЛИТИКЕ

1. Агенцијска аутономија и политичка контрола (агенцификација политике)

Политичка последица начела поделе власти јесте исти ниво државних власти, али само у хоризонталној равни организационе шеме. Организациона структура у којој су законодавна, извршна и судска власт на подједнакој висини треба да важи и за све органе и институције које су део сваке од ове три гране власти. Дакле, хоризонтална равнотежа покрива целокупну организациону шему сваке власти, па и агенцијске власти, било да се схвата као четврта грана власти, било да се сматра делом организационе шеме извршне власти. Тиме се само теоријски избегава надмоћ носиоца једне власти и са њом повезаних других друштвених субјеката, пре свега политичких партија.

Политичка контрола бирократије је дуго обрађивана тема у студијама о јавној управи. Стварање агенција као независних (аутономних) јавних тела у протеклих тридесет година резултирало је отварањем проблема агенцификације и њеним ефектима на политичку контролу. У правном смислу, у позадини процеса агенцификације у европским државама одвија се процес преношења (делегације) овлашћења агенцијама. Делегација овлашћења агенцијама отвара питање зашто политичари делегирају одређене задатке агенцијама уместо да за њихово извршење ангажују министарску бирократију. Истовремено, законодавац даје широка овлашћења јавним агенцијама са великим дискреционим овлашћењима, уместо да доноси прецизну правну регулативу за њихово функционисање. Дакле, логички се намеће питање зашто

политичари креирају формално независне агенције, уместо да постоје агенције које могу бити хијерархијски контролисане од политичара.

Политичка контрола надлежних министарстава над јавним агенцијама условљена је обимом контролних овлашћења министарстава, али и ограничењима практичне и фактичке примене политичке контроле према агенцијама. Могућност министарстава да се ангажују у контролним активностима пре свега је условљена природом њиховог основног задатка, као што су разне врсте техничких и рутинских послова, као што су, на пример, писање нацрта закона и прописа, одговори на разна парламентарна питања или политичких говора за министре и обављање других сличних послова. Политичко-технички послови су бројни и веома непредвидљиви па службеници имају велики притисак због временског ограничења за њихову реализацију, а што им оставља мало времена за контролне активности. Иако службеници министарстава у процесу одлучивања имају кратко време да се оријентишу и фокусирају на решавање политичких проблема, пратећи и политичку логику („разлог") у процесу доношења одлука, они због велике одговорности за политичке послове, мало времена посвећују суштинској контроли агенција.[260] Политичка логика доношења одлука у министарствима другачија је од професионалног пружања услуга које врше службеници агенција. Многе агенције обављају веома компликоване техничке и научне задатке, који су једва разумљиви за политичаре и бирократе општег формата. За службенике министарстава контрола агенција је само једна од обавеза, која није високорангирана на листи њихових приоритета.

Пракса показује да удвостручавање агенцијских послова повећава политичку контролу над агенцијама зато што повећање надлежности агенцијама доноси више аутономије. Међутим, агенцијска аутономија и политичка контрола блиско су повезане и могу се посматрати као антиподи једног управног система. Политичку контролу агенција могу остваривати различити органи у одређеној институционалној арени: министарства, влада, парламент, медији и јавно мњење. Такав институционални дизајн је уобичајан у парламентарним демократијама.

Основна идеја увођења агенцијског модела јавне администрације јесте стварање релативно самосталних јавних тела која треба дистанцирати у односу на друге организационе форме владиних организација. Аутономија тих организација темељи се

[260] T. Bach, *The Political Control of Government Agencies: The Effect of Structure and Task on Ministry-Agency Relations in Germany*, Paper prepared for TED 2012, Budapest (Hungary).

на чињеници да оне имају јавноправни статус, свој сопствени буџет и личну одговорност у персоналној кадровској расподели.[261]

Немају све агенције подједнак степен аутономије. Компаративном анализом уставних и управних система можемо уочити различити степен аутономије. Постоје различити услови који утичу на аутономност деловања агенцијских тела а они нису статични. Не само у различитим уставним и управним системима, већ и у једној држави, у истом агенцијском моделу постоје агенције које немају подједнак степен аутономије јер имају слаб политички утицај клијентелних група или једноставно немају такав престиж какав имају неке успешне организације (нпр. *Federal Burueau of Investigation* или *The Food and Drug Administration* у САД). Аутономија агенција је веома крхка јер се може повећавати и смањивати у одређеној земљи зависно од економских и политичких промена. Тако, економска криза 2008. године утицала је на сужавање аутомије агенција јер су Федералне резерве (*Federal Reserve*) почеле много више да се мешају у вођење федералне политике, а тиме и у агенцијску политику. Интересантно је да је у време економске кризе тридесетих година XX века повећан број агенција због потребе да се професионално, квалитетно и ефикасно решавају нагомилани проблеми и да се створе услови за очување друштвеног поретка. Дакле, економска криза је подстакла агенцификацију. Други екстреман пример је када је Бушова администрација, након догађаја од 11. септембра, спојила двадесетак различитих организација у један департман (министарство).[262]

Самосталност као организационо обележје јавних агенција и независност у раду, као њихово функционално обележје, чине атрибуте којима се манифестује аутономија јавних агенција. Треба правити разлику између самосталности и независности положаја агенција. Најпре, агенције уживају у оквиру своје надлежности *самосталност* у обављању послова. Самосталност је „правно обезбеђена могућност доношења одлука без ичијег утицаја”.[263] Сваки државни орган има одређен круг послова и задатака који обавља у складу са законом, стручно и професионално, поштујући кодекс понашања

[261] Овоме треба додати да се аутономија агенција у САД огледа и у томе што оне имају сопствене политичке односе са Конгресом као и са интересним групама којима оне служе а које пружају политичку подршку самим агенцијама. Детаљније: K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 69.

[262] *Ibid.*, стр. 70.

[263] Д. Милков, *Самосталност органа управе у вршењу управне делатности*, Правни живот, бр. 12, Београд 1983, стр. 1294.

државних службеника и функционера управе као етичких принципа и стандарда понашања. Да би се управни послови могли обављати законито, професионално и етички коректно, потребна је самосталност у раду. Правна самосталност, што значи обављање послова у границама закона (супротно – прекорачење овлашћења) и у складу са законским циљем (супротно – злоупотреба овлашћења), јесте услов за конкретну одговорност агенцијских (државних) службеника. Према томе, самосталност је битно обележје агенција али и свих државних органа и организација.

Међутим, појам *независност* има други смисао. Тако, органи управе нису и независни у свом раду, што је обележје судова као државних органа. Судови су самостали и независни у вршењу судске функције јер се на њих не може утицати ни на општи начин. Органи управе су само самостални и на њих могу утицати, општим смерницама, упутствима и слично, виши органи управе (министарства), а у крајњој линији влада је та која усмерава политички па и правним актима и координише рад министарских ресора, дакле управне власти.

Наиме, органи управе и управне („посебне”) организације делови су целине, организације управе у којој постоји одређена унутрашња повезаност. Повезаност може бити различита, с обзиром на врсте органа и организације као и врсте система државноправног уређења државе. У државним органима управе доминантан је хијерархијски однос, а у неким и већи степен хијерархије (нпр. у војсци и полицији). У неким другим органима и организацијама не постоји хијерархијски однос или постоје само неки атрибути хијерархије (нпр. управни надзор), а много су заступљеније друге врсте односа, као што су односи сарадње и координације, међусобних права и обавеза и слично (нпр. социјално старање, образовање, култура итд.). Што се тиче агенција, и то не свих већ само независних регулаторних агенција (тела), оне имају и независност, али је то обележје променљиво, зависно од економских и политичких фактора, који могу сужавати или проширивати аутономију агенција. Друго, сталан је утицај и законодавне и извршне власти (министри и председник државе у председничким системима) које контролишу рад агенција. С друге стране, извршне агенције су саставни део министарске извршне структуре, па код њих и нема независности или бар не толике као у „независним” регулаторним телима. Друго, самосталност извршних агенција није у колизији са принципом хијерархије јер агенцијски службеници задржавају право да самостално и компетентно решавају у конкретним управним стварима. Старешина агенцијског тела може да даје упутства за решавање конкретних предмета, али не и да

нареди како ће се решити конкретан случај. То је и максималан домашај самосталности у раду управе.

Истовремено „треба водити рачуна о избалансираности аутономије поверене јавним агенцијама, с једне стране, и правне интервенције надлежних органа ради обављања контроле, заштите законитости и јавног интереса, с друге”.[264] Наравно да начело поделе власти логички мора усвојити релативну независност свих органа на које се државна власт дели. Тек када одељену власт прати аутономија одлучивања (делимична или потпуна), има смисла говорити о подели власти.[265] Али ни независност институција не може бити апсолутна, нити у пракси постоје чисти модели поделе власти. Другим речима, нужно је да постоји контакт и јачи или слабији утицај једне власти на другу. То важи и за јавне агенције, које додуше углавном чине део извршне и управне власти, али има и оних агенција које имају статус независних регулаторних тела и које се често сматрају независном четвртом граном власти.

Међутим, треба правити разлику између политичког утицаја (политизације) и политичке контроле. Политички утицај на делокруг јавне агенције може бити позитиван или добар и негативан или лош. Лош утицај је последица лоше политике. Политички утицај је шири појам, али се он у пракси у крајњој линији своди на контролу или се тако схвата.

У перспективи односа министарства и агенција, термин контрола указује на вертикалан однос (од врха надоле) министарстава и агенција, где заправо министарства имају патронажни однос према агенцијама и јака овлашћења да утичу на процесе доношења одлука у агенцијама. Овде се не мисли на министарску бирократију већ на политичку елиту, односно јавне (политичке) функционере, то јест министра и евентуално државног секретара.

Насупрот томе, „аутономија” указује на обрнуту перспективу, одоздо навише, јер се фокусира на агенције и на њихова овлашћења за доношење одлука. Равнотежа између аутономије и контроле у односима између агенција и министарстава, која представља један мултидимензионални концепт, може бити различита. Тако агенција може имати малу аутономију у доношењу одлука управљања (персоналне и

[264] С. Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009, стр. 279.

[265] С. Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, докторска дисертација, Нови Сад 2007, стр. 11.

финансијске), али велику аутономију у примени јавне политике.[266] Међутим, то отвара питање да ли је заправо реч о разним облицима формалне независности.

Тако, федералне агенције у Немачкој директно извештавају федерална министарства. Овај приступ има озбиљна ограничења у контексту парламентарне демократије. Постоји схватање да политичка контрола агенција у парламентарним демократијама треба да буде усредсређена на односе министарства и агенција. Међутим, јавне агенције у парламентарним демократијама примарно контролишу надлежна министарства, којима оне одговарају пре парламента. Тежиште је на политичкој контроли министарске бирократије јер у парламентарним демократијама постоји „индиректна контрола” законодавног тела над агенцијама. Насупрот томе, Конгрес у САД може директно да контролише федералне агенције.

Анализа односа политичке контроле и агенцијске аутономије показује да што је више аутономије или независности агенција, то је политичка контрола мања и обрнуто. Политичка контрола је успостављена да би ограничавала независност агенција. Међутим, питање је само да ли се аутономија агенција може мерити или сагледавати у односу на фактор контроле било које врсте, или се аутономија „мери” и другим параметрима.

Значајно обележје независних јавних агенција је њихова деполитизованост. Међутим, очаигледан је и повратни утицај јавних агенција на дизајнирање политике и политичке процесе.

На лествици релативне самосталности, под највећим политичким утицајем су министарства, нешто мање органи у саставу министарстава јер овде министри имају могућност непосредног надзора и давања обавезних инструкција органима у саставу, а релативно најмањи степен политичког утицаја имају на оснивање јавних агенција. Зато јавне агенције имају релативно висок степен самосталности. Међутим, то не значи да је њихова самосталност потпуна и апсолутна. Она има персоналне, организационе, финансијске и правне аспекте.

Међутим, постоји и обрнути однос утицаја који нам показује како агенцификација утиче на политичке институције. Тачно је да појава агенција неминовно подразумева давање веће или мање аутономије агенцијским телима, а то ланчано изазива реакцију политичке контроле. Сама контрола сужава моћ агенција.

---

[266] T. Bach, *The Political Control of Government Agencies: The Effect of Structure and Task on Ministry-Agency Relations in Germany*, Paper prepared for TED 2012, Budapest (Hungary).

С друге стране, не треба занемарити ни повратни утицај агенцификације на политичку арену. Агенције утичу на политику и политичке институције тако што припремају и предлажу нацрте закона и других прописа, доносе опште акте, утичу на креирање јавне политике, али истовремено и активно учествују у њиховој имплементацији. То је нарочито посао тзв. извршних агенција. Суштински је важно уочити да агенцификација утиче на политичку дискрецију, која није мала, па се зато мора контролисати правом. То је захтев правне државе и система поделе власти. Политичка дискреција је присутна не само у министарствима када се оснива агенцијско тело и креира њена кадровска структура, посебно руководећи менаџмент, већ ту дискрецију интериоризује и сама агенција када доноси своје одлуке у конкретним правним питањима.

Институционална деполитизација агенција је скуп мера за остваривање њихове правно и стварно могуће аутономије. Она је истовремено и персонална деполитизација која треба да спречи политичка постављења и гарантује се одредбом по којој је неспојиво истовремено обављање функције у регулаторном телу и у политичкој странци. Персонална независност се гарантује забраном сукоба интереса, статусним погодностима у виду трајања мандата чланова органа агенција, одређивањем нивоа зарада запослених и другим мерама.

Важан аспект и предуслов политичке аутономије је и финансијска аутономија. Зато треба сагледати и питање финансирања агенција. Имајући у виду да агенција није класичан државни орган управе јер има својство правног лица, она у функцији своје стварне самосталности треба превасходно да се финансира из својих властитих средстава, а само мањим делом из буџета.

У свету (нпр. у државама чланицама организације ОЕЦД) постоје два доминантна начина за финансирање регулатора: (1) финансирање из такси и директних доприноса од оператора са лиценцом на основу њиховог прихода и (2) дотације из централног државног буџета. Уколико буџет регулаторне агенције зависи од дотације из државног буџета, влада може да употреби дискреционо право и контролише „независно” регулаторно тело. То је иначе главни начин контроле регулаторних тела у САД.

Средства за рад агенције према *Закону о јавним агенцијама* у Србији су: накнаде за лиценце; накнаде за регистрације; накнада за радио-фреквенције и остали приходи.

Средства којима располаже агенција користе се за: финансирање агенцијских послова, финансирање пројеката либерализације и регулације телекомуникационог

тржишта (нпр. у јавним телекомуникационим сервисима – агенцијама), за трошкове ангажовања експерата у правној, економској и техничкој области.

Ревизију финансијског пословања агенције врше независни ревизори које именује влада. Ако по периодичном обрачуну та средства не могу да покрију трошкове агенције, потребна средства обезбеђују се из буџета државе, а ако приходи премаше расходе за сваку завршену финансијску годину (према извештајима ревизора) вишак припада буџету.

2. Изазови регулаторног процеса и независне регулаторне агенције

Савремено друштво карактерише настанак и развој независних регулаторних тела. Тај тренд друштвеног развоја доводи до стварања регулацијске државе. Реч је о идејама о „повлачењу" тзв. социјалне државе, коју треба да замени регулацијска држава. Циљ државног апарата полако постаје регулација одређених области. Социјална држава је играла активну улогу на тржишту, док регулацијска држава треба да коригује економске и друге проблеме, доношењем правила којима ће се нормативно уредити тржишни и социјални амбијент. Стварање нове регулацијске државе значи и померање арене политичког конфликта, промену главних институција и актера и политичке одговорности.[267] Регулација се усредсређује и на саму регулацију државног апарата како би се осигурала организациона координација и контрола аутоматизованих и специјализованих елемената, с једне стране, и квалитет јавног сектора с друге стране. Регулаторни модел је везан за повлачење државе из структура које представљају инструменте за пружање услуга, дерегулацију тих инструмената и поновну регулацију система. Осим агенцификације, као механизми регулаторне реформе истичу се: јачање централног надзора, хоризонтална координација и концепт квалитета јавних услуга.[268]

---

[267] Главна арена конфликта помера се на контролу доношења правила, главне институције више нису парламенти и министарства, већ парламентарни одбори и регулаторна тела. Главни актери процеса одлучивања више нису политичке странке и државни службеници, већ регулатори, стручњаци и судије. Дискрециони стил у одлучивању замењује правна везаност, а на сцени је индиректна уместо директне одговорности. Детаљније: I. Koprić, A. Musa, V. Đulabić., *Europski standardi regulacije službi od općeg interesa*, Hrvatska javna uprava, br. 3, 2008, стр. 691.

[268] A. Musa, *Europeizacija i agencijski model javna uprave,* doktorska disertacija, Pravni fakultet Zagreb, 2009, стр. 129 и даље.

Независне регулаторне агенције настају у време развоја америчке индустрије и економије након Грађанског рата. Конгрес није регулисао на националном нивоу железнички саобраћај, банкарски сектор, нафтну индустрију, производњу челика и друге области, јер је то била сложена, динамична и политички рискантна материја. Зато се оснивају независне регулаторне агенције, на која су пренета шира овлашћења, у односу на агенције које су припадале извршној власти.[269]

Независне регулаторне агенције у САД разликују се од осталих федералних организација јер њима управља комисија (*commission*), чији чланове поставља председник, на основу претходне сагласности конгреса. Са аспекта независности агенција, то је боље него да њима директно управља појединац (извршилац) којег поставља председник на основу пристанка конгреса. Агенцијом управља колективно тело и трпи мањи политички утицај од политичке извршне власти.

Иако се у правној теорији често не прави разлика између независних регулаторних тела и јавних агенција, разлике постоје и важне су јер задиру у темеље принципа поделе власти. Заправо, регулаторна тела јесу део агенцијске структуре.

Појам (независно) регулаторно тело произилази из појма регулација, што значи регулисати, контролисати и усмеравати помоћу правила, ограничења и санкција.[270] Регулаторно је оно што има моћ да званично контролише одређену сферу да би се

---

[269] Jack M. Beermann, *Administrative Law*, Aspen Law & Business, New York 2000, стр. 3. Године 1887. формирана је прва независна регулаторна агенција – Комисија за међудржавни промет (*Interstate Commerce Commission*). Агенцификација постаје интензивна после велике економске кризе, тридесетих година XX века. Почетком XX века формирана је и Агенција федералних резерви (*Federal Reserve System*), која регулише америчку монетарну политику и сматра се најутицајнијом од свих регулаторних тела. Иако Конгрес и председник САД нису увек задовољни одлукама Федералних резерви, они не покушавају да остваре већу контролу над том агенцијом, пошто би она подразумевала и већу одговорност за њен рад. Утицај ове агенције посебно је дошао до изражаја у санирању последица велике економске кризе која је захватила амерички финансијски систем у другој половини 2008. године.

[270] Процес регулације се у правном систему протеже од највиших општих и апстрактних правних правила понашања (уставноправни ниво), преко нивоа законског регулисања и подзаконских механизама регулације (уредбе Владе, правилници министара итд.), па све до регулаторне функције недржавних субјеката, који у оквиру својих јавних овлашћења могу доносити и опште акте друштвене регулације (правилници, статути и сл.). Овде се не узимају у обзир бројни појединачни акти као облик конкретне и појединачне друштвене регулације. Постоји схватање да је битна разлика између државне и недржавне регулације то што су за субјекте државне регулације обезбеђени непосредни државни механизми спровођења (по потреби и присилним методима), док недржавни субјекти регулације иза себе морају да имају „подршку" државне санкције, односно парадржавна тела не могу непосредно и самостално присилно извршавати своје акте. С. Дујић, М. Марковић, *Јавне (регулаторне) агенције*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4, 2006, стр. 1555–1580. Сматрамо да ова подела више одговара прошлом времену јер агенцијски модел управе показује да и недржавне агенције имају све више овлашћења за непосредну примену санкција. Друго, нису ни све државне агенције овлашћене на употребу непосредне принуде, већ је могу легално употребити само надлежни државни органи.

обезбедила сигурност правилног деловања.[271] Регулаторна тела су државне институције надлежне да уређују поједине области од друштвеног интереса. Она управљају и усмеравају а тако и контролишу економске, управне, културне и друге друштвене активности у јавном интересу.

Према томе, јавне регулаторне агенције налазе своје место у системима јавне управе. Најчешће се не налазе непосредно у организационој структури државне управе, већ спадају у ред „парадржавних" институција, што им омогућава виши степен самосталности. Регулаторне агенције имају одређени степен институционалне самосталности у односу на политичке и економске центре моћи, као и од система државне управе и извршне власти у целини (владе и надлежних министарстава).

Агенције се оснивају да би регулисале, надзирале и контролисале стандарде, постављена правила итд. (нпр. одређеног програма владе или неких делова јавног, односно приватног сектора). Такве институције задовољавају потребе грађана и ефикасне контроле извршне власти.

Агенције које имају регулаторна овлашћења постају главни инструмент државе за побољшање ефикасности, пружања услуга, конкуренције и заштиту корисника и грађана ради постављања стандарда вршења јавних служби.[272] Оне се јављају у привредним и у непривредним јавним службама.

Регулаторна функција је једна од кључних надлежности јавних агенција. Међутим, немају све јавне агенције регулаторну надлежност. Имају је само одређене категорије јавних агенција које се називају независним регулаторним телима или агенцијама.

Независна регулаторна тела су посебан организациони облик вршења јавних овлашћења. За разлику од других јавних агенција, одликују се већим степеном независности и самосталности у односу на извршну и законодавну (политичку) власт. Регулаторне агенције имају неопходна финансијска средства предвиђена у централном буџету, право да доносе подзаконске прописе о унутрашњој организацији и да самостално одлучују о ангажовању сарадника и других запослених лица у регулаторном (персонална власт) телу.

---

[271] McVicar, Ken E., *Lexicon of Terms and Concepts in Public Administration, Public Policy and Political Science,* Osnovy, 1998, стр. 360–362; С. Дујић, М. Марковић, *Јавне (регулаторне) агенције*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4, 2006, стр. 1555–1580.

[272] G. Majone, A. Surdej, *Regulatory Agencies in Economic Governance – The Polish Case in a Comparative Perspective,* KICES Working Papers No. 5, Koszalin, 2006.

Једна од предности њихове аутономне позиције је то што се тиме обезбеђује бољи квалитет услуга грађанима и позитивно се утиче на развој демократских процеса.

С друге стране, стварају се ризици и нови изазови децентрализованог и дееташираног регулаторног процеса. Нормативно-регулаторна делатност независних агенција досегла је гигантске размере.[273] Готово да не постоји област друштвеног живота која није регулисана хиљадама различитих прописа донетих од независних агенција. Тако, у САД од почетка осамдесетих година агенције су у просеку годишње доносиле седам до девет хиљада прописа, како нових, тако и измена и допуна постојећих. То увећава Федерални регистар прописа за неколико десетина хиљада страница сваке године, преко двадесет пута више у односу на Конгрес.[274]

Регулаторна хиперпродукција независних регулаторних агенција претила је да САД претвори у „административну државу", па су поједини амерички председници (Џими Картер и Роналд Реган) покушали да нормативну делатност агенција колико-толико ограниче и доведу под своју председничку контролу. Картер је својом *Извршном наредбом* број 12044 од 1980. године обавезао регулаторне агенције да приликом доношења прописа испуне претходне услове: да предлогу прописа приложе калкулацију трошкова и очекиваних резултата; да у предлоге укључе и могуће алтернативе, да препоруче решења која најмање оптерећују савезни буџет и привреду; да воде рачуна о потреби максмалног редуковања тзв. *paperwork*-а (тј. инсистирања на подношењу различитих аката и докумената неопходних за остваривање појединих права), да све позитивне прописе ослободе застарелих и превазиђених норми и да прописе које доносе пишу обичним, разумљивим језиком.[275]

Картеров наследник Реган је те исте године, током републиканске изборне кампање, прокламовао седам начела тзв. *регулаторне реформе*: 1) јачање буџетске контроле независних агенција, 2) привремени мораторијум на све предлоге прописа које затекне нова администрација, 3) конгресни вето, као облик контроле законодавног тела над нормативном делатношћу агенција, 4) судска контрола нормативних аката независних агенција и пре него што су искоришћена правна средства у

---

[273] А. Мартиновић, *Правна природа агенција у правном систему Републике Србије*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 2, 2012, стр. 392.

[274] B. Smerdel, *Evolucija predsjedničke vlade u SAD – kongresni veto*, doktorska disertacija, Zagreb 1984, стр. 273.

[275] P. Petkas, *The US Regulatory System: Partnership or Maze?*, National Civic Review, Vol. 70, No. 6, 1981, стр. 297–301.

административној хијерархији, 5) елиминација претпоставке у корист ваљаности савезних прописа, 6) обавеза агенција да се строго придржавају својих прописа, осим ако их Конгрес не измени или не укине путем закона, односно вета, 7) накнада штете свима онима који су је пре трпели услед регулаторне делатности агенција. Након што је победио у трци за новог председника САД, Реган је већ почетком 1981. године донео *Извршну наредбу* број 12291, којом је обуставио доношење свих прописа који су затечени у фази припремања и образовао радну групу за регулаторну реформу, са циљем да ограничи и смањи нормативну активност независних агенција. Међутим, напор Регановe администрације на плану регулаторне реформе био је кратког даха и дао је само делимичне резултате. Наиме, за прве три године његовог мандата нормативна делатност агенција смањена је за 25%.[276]

У Републици Србији независна регулаторна тела настају од 2002. године, дакле и пре доношења Закона о јавним агенцијама (2005), и то најпре у области медијског права (радио-дифузије и телекомуникација) и енергетике. Она се оснивају ради спречавања сукоба интереса, сузбијања корупције, контроле управе и заштите људских права, ревизије државних прихода и трошкова, хартија од вредности итд. У последњих неколико година формирано је више десетина независних агенција у различитим областима.

Међутим, јавне агенције се суочавају с три основне групе проблема – спорост у конституисању, недостатак услова за рад и проблеми и неразумевања у односу с другим државним органима, који су оптерећени политизацијом или игнорисањем делатности агенција. За нас је посебно значајан трећи комплекс проблема. Он у центар наше пажње поставља стварни положај јавних агенција и открива нам да постоји својеврсна парализа и неефикасност институција у политичкој арени. Немоћ независних регулаторних тела указује на друго лице њене природе – потребу да њена делотворност зависи од политичке подршке.

3. Политизација јавних агенција

Политички утицај на агенције је очигледан и неспоран. Њега је немогуће избећи, на садашњем нивоу социјалног и политичког развоја српског друштва. Зато треба пронаћи механизме и начине како га мерити, контролисати и регулисати.

[276] B. Smerdel, *Evolucija predsjedničke vlade u SAD – kongresni veto*, doktorska disertacija, Zagreb 1984, стр. 322.

Основни разлози оснивања јавних агенција су одвајање одређених јавноправних делатности од политике односно утицаја политике на обављање одређених важних јавноправних функција. Основни проблем у деловању јавних агенција јесте одвајање регулаторне функције од оперативног обављања важних јавноправних функција.[277] У том смислу и постоји подела на регулаторне и извршне агенције.

Политизација се може различито дефинисати. Политизација се динамички одређује као процес у којем су професионализам и мерит систем замењени политичким и партијским критеријумима. Међутим, такво схватање политизације је преуско јер постоје разне врсте политизације агенција, и то: (1) политичко-идеолошки утицај, нпр. идеологија „нове” централизације јавне управе на темељу схватања да велики број агенција доводи до нетранспарентности и демократског дефицита система, (2) организационо-структурална политизација, која подразумева да политичка елита оснива или укида одређена агенцијска тела или чини какве друге организационе промене, (3) персонална политизација, која се манифестује у постављењу директора агенције (политичка постављења), односно у смени или отпуштању функционера или службеника агенције и (4) финансијска политизација, која се огледа у буџетској контроли и другим финансијским механизмима давања или ускраћивања материјалних средстава за рад агенцијама. Тако, у Великој Британији постоје два начина финансирања извршних агенција: из новчаних средстава која им одобри парламент, који може потпуно да покрије њихове активности (*fully-funded basis*) или само основни део (*net-funded basis*), и из тржишних фондова, који нису политички условљени и контролисани.[278]

Према томе, политизација се мора свеобухватно одредити као сваки вид прекомерног надзора или контроле, која потиче из политичких извора или је руковођена политичким мотивима и критеријумима изван или мимо правних регула (норми) законског карактера.[279]

Постоје схватања да треба да постоји више политичког утицаја на рад агенција. Политички утицај на агенције је уобичајена појава у свим системима. Политизација је

[277] С. Дујић, М. Марковић, *Јавне (регулаторне) агенције*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4, 2006, стр. 1555–1580.

[278] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid P., *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries,* Palgrave Macmillan, 2011, стр. 60.

[279] Зато што се често подзаконским актима владе, министарстава или самих агенција (истих или других) могу увести контролна овлашћења мимо оних која су законом дефинисана.

нешто што треба да буде саставни део политичких процеса у институционалној арени. Насупрот чисто техничко-бирократских агенција, политизација агенција је пожељна јер она води и усмерава деловање агенција, а то има за претпоставку концепт да је политика добра ствар. Заправо све институције треба да буду више политички контролисане. Такав став заступају нарочито амерички и немачки аутори.[280]

Твом схватању је супротан концепт о агенцијама као независним телима. Међутим, претходном схватању може се додати став да агенцијама, које су прилично независне од политичког утицаја, прети друга врста институционалног ризика, а то је да потпадну под утицај и контролу економске моћи индустрије и приватног капитала. Због тога је много боља и природнија она позиција јавних агенција која их враћа у сферу политичког утицаја који је, с друге стране, такав да допушта не само процесе политизације агенција, већ и повратни утицај јавних агенција на политичке процесе и институције правно-политичког система (агенцијализација).

Агенције могу да сачувају индентитет само очувањем принципа законитости, који подразумева и независно и самостално вођење, односно спровођење правних процедура од самих агенција. То зато јер агенције трпе бројне неформалне утицаје услед којих често показују одређене слабости.

Међутим, политички утицај и контола над агенцијама нужни су да би се спречило превелико осамостаљивање агенција. Самосталност и неутрална позиција агенција је принципијелно добра и пожељна ствар. Она је предуслов њихове пуне професионалности и квалитетног утицаја у институциналној арени, било да је реч о националним државама или интернационалним амбијентима. Међутим, проблем није самостална позиција агенција као таква већ управо злоупотреба те позиције и њихово удаљавање од реалних политичких и друштвених потреба. Отуда се често као приговор на рад агенција истиче њихов демократски дефицит.

Агенције су у многим државама законска а у неким и уставна категорија, која им јемчи одвојеност од министарстава и одређену независност, укључујући право надзора, најчешће од судске власти. Начело самосталности, било да је оно одређено законом или уставом, значи да нико, па ни парламент, не може одређивати агенцијама како да донесу одлуку или примене право. Та институционална независност је брана од сваког

[280] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid P., *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries,* Palgrave Macmillan, 2011, стр. 166.

правног утицаја (нпр. министарства или влада), али и политичког утицаја на агенције у конкретним правним ситуацијама примене права.

Међутим, агенције су ипак подређене влади као извршној или извршно--политичкој власти, па се стога захтева да агенције боље извештавају парламент о свом раду. Парламентарна контрола се схвата као здрав и пожељан политички утицај који треба да спречи лош политички утицај који се ипак одвија путем министарстава и владе, односно извршне власти, која није чисто правна већ и „прикривено” политичка, нарочито у транзиционим државама.[281]

Зато се у многим државама Европе (нпр. Шведска) у којима су агенције веома бројне и имају релативно добру традицију, спроводе агенцијске реформе, које у једном делу наглашавају потребу „повратка” одлучивања у политичку сферу и повећање политичке контроле агенција политичким именовањем водећих позиција или њиховом децентрализацијом на локалном нивоу.

С друге стране, приговор ове врсте треба узети са озбиљним резервама. Наиме, потреба за повратком може бити оправдана само ако смо научили лекцију из прошлости и ако смо спремни да избегнемо да поновимо лоше искуство политизације агенција, које је институционално спровођено а и сада се спроводи путем министарстава и владе.

Ово прати све уставне системе у којима постоји дуализам између министарстава и агенција. Правно недефинисање тог дуализма погодан је амбијент за бројне злоупотребе агенцијског управног модела.

[281] M. Profiroiu, N. Petrovsky, E. Jennings, *Does Pendleton's Premise Hold in New and Old Democracies Alike? Politicization and Performance in the U.S. and Central and Eastern Europe,* Public Management Research Conference, Maxwell School, Syracuse University, USA, 2011.

ГЛАВА 2

АУТОНОМИЈА, КОНТРОЛА И ОДГОВОРНОСТ ЈАВНИХ АГЕНЦИЈА

1. Аутономија јавних агенција

Основни смисао постојања агенција је да обаве свој посао који им је мање-више јасно постављен (нпр. Агенција за заштиту потрошача, Агенција за лекове и др.). Јавне агенције обављају и воде рачуна о јавним пословима, при чему најчешће делују ради заштите грађана или као својеврсна „јавна служба” која контролише државу и њене институције. Делотворност њиховог рада има реалне показатеље који се могу мерити. То је и један од захтева концепта „менаџмента са ефектима” (*performing management*). Насупрот аутономији агенција постоји и политички утицај на менаџмент и функционисање агенција у форми контроле, координације и сл. Ко врши тај утицај, који су извори политичког утицаја (власти): политички функционери у министарствима, политичка већина у скупштини и њеним одборима, интересне групе, медији или је то само „параван” иза којег стоје економски моћници и интереси? Како се остварује политички утицај и који су резултати тог „мешања”?

Политичка аутономија агенција је у управној сразмери са непостојањем ограничења њихових надлежности, односно повећањем и ширењем надлежности агенција. Та тенденција појачава утицај агенција у институционалној правно-политичкој арени и може се обележити као процес агенцијализације.

Немају све агенције подједнак степен аутономије. Појединачне агенције имају своје сопствене политичке изворе које могу да искористе да би сачувале своју аутономију, али и да би успешно прошле буџетски поступак, односно обезбедиле одговарајућа финансијска средства. Један од најважнијих политичких извора агенцијске аутономије је политичка подршка.[282] У неким државама (САД) у којима агенције имају суштинску аутономију у односу на департмане (министарства) и департмански кабинет (влада) та политичка подршка је утемељена у интересним групама и самим бирачима. У већини других уставних система политичка подршка се добија од владе и министарстава. Друго, политичка подршка има још једно важно упориште, а то су законодавни одбори и пододбори. То важи не само за парламентарне

[282] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid P., *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 75.

уставне системе већ и за амерички председнички систем, у којем Конгрес и његове комисије и поткомисије имају значајна овлашћења којима могу да ограниче агенцијску аутономију. Али с друге стране, стварна аутономија може бити побољшана добрим везама са одборима и поткомисијама Конгреса. Треће, саме агенције, својим радом, поготову ако показују ефективност и имају моћну идеологију, могу оправдати и обезбедити своју аутономију.

Можемо разликовати три типа јавних агенција: (1) агенције без правне независности, (2) агенције као статутарна тела и (3) агенције као јавне службе.[283]

Зависно од типа агенције, оне могу да уживају и различите врсте аутономије: (1) формалну правну аутономију која одговара првом типу агенције; (2) менаџерску аутономију у којој менаџер ужива одговарајућа дискрециона овлашћења. Она се тичу слободе и независности у одлучивању о управљању кадровима (*Human Resorse Managament*) и финансија (*Financial Managament*); (3) аутономију у области вођења политике (*Policy Autonomy*), при чему се мисли на на аутономију у примени политике и аутономију у развијању нове политике.

Треба указати и на економске мотиве државе (нпр. Велика Британија). Доктрина добре владавине (*Good Governance*), која се развила на критици Новог јавног менаџмента, сматра да држава треба да нађе упориште у услужним делатностима (јавним службама), а не у производним делатностима на којима се темељио стари капитализам, и да у њима пронађе комерцијалне елементе који се могу ефикасно користити (обављати) у условима мотивације профитом. Агенције су организациона структура адекватна овој сврси.

Положај агенција је различит у Европи и САД. У САД постоји тзв. агенцијска управа (влада). Међутим, у Европи постоји дупли систем између министарстава и агенција. Агенције сервисирају грађане као кориснике, и то сасвим другачије него у САД. У САД агенције имају задатак да омогуће већи утицај грађана и повећају транспарентност и поверење владе. Због тога се и стварају нове агенције и постепено се бришу границе између њихових различитих облика.

Политичка аутономија је не само утицај на развој и формализацију политике, већ и на „спровођење” политике. Аутономију агенција можемо посматрати према томе

---

[283] A. Musa, *Europeizacija i agencijski model javne uprave,* doktorska disertacija, Pravni fakultet Zagreb, 2009, стр. 178 и даље.

коме оне служе, затим према томе ко их контролише и коме одговарају, дакле према односу контролног органа и агенција, и односу према скупштини.

Границе политичке аутономије агенција одређене су уставом и законима. Међутим, аутономија агенција се може мењати зависно од тога колико одређена агенција заиста остварује улогу која јој је поверена, односно законом утврђена и која се креира кроз текућу политику. Свака агенција има своју улогу, задатке и циљеве које треба да оствари. Агенција ће очувати аутономију која јој је дата ако ту своју улогу остварује и постиже учинке у реализацији својих задатака. Учинке ће показати одговарајући параметри или индикатори (нпр. број притужби на рад агенција, грешке у раду, трошкови агенције итд.). То је и смисао концепције „менаџмента са ефектима" (*performance management*), да се учинци одговарајућих агенцијских структура узимају као основ за њихову одговорност, политичке последице и задовољавање грађана у пружању јавних услуга. Реч је заправо о управљању агенцијама које се постиже контролом њених конкретних резултата у оперативном или регулаторном раду.

Постоје разни концепти мерења политичке аутономије агенција. Један концепт мерења, односно политика мерења је став да саме агенције треба да праве стандарде мерења по принципу „најбоље праксе" (*best practice*), укључујући и притисак на политичаре да их прихвате. Други концепт полази од тога да то треба да буде правно-политичка функција парламента, а трећи концепт је начелно регулаторни и полази од тога да мерење аутономије треба да буде правно регулисано.[284]

Питања и проблеми аутономије јавних агенција односе се како на оперативно-менаџерски аспект унутрашњег уређења, финансирања и вођења организације и људи (кадрова) у њој, тако и на аутономију одлучивања, било да је реч о појединачним одлукама или о доношењу општих правила (регулаторна функција).

У независним регулаторним агенцијама тежиште јавне политике је на *специјализацији* запослених и *колегијалном вођству професионалаца*. Таква персонална политика обезбеђује легитимитет агенцијама и предуслов је њихове аутоконтроле.

Међутим, државна извршна власт и даље спроводи политички утицај на руководство и кадровску структуру (персонална власт). Уочљив је пораст утицаја политичког система на менаџерске функције у јавној администрацији и на агенцијску

[284] A. Musa, *Europeizacija i agencijski model javne uprave,* doktorska disertacija, Pravni fakultet Zagreb, 2009, стр. 178.

власт. Политичке странке долазе у ситуацију да имају велику моћ на чланове управних одбора јавних агенција и на политику коју те агенције треба да спроводе.[285]

У многим државама, руководиоца регулаторне агенције именује министар (и формалноправно, а не само фактички) или председник државе (САД) на основу препоруке владе (или ресорног министра). У Грчкој се руководилац именује на препоруку парламента. У неким државама, руководиоца регулаторне агенције поставља влада. Тако у Србији агенцијом управља директор који и представља институцију, а у случају његовог одсуства, његов заменик. Директора и заменика именује влада, као њен оснивач на период од четири године, с тим што не могу бити именовани више од два пута узастопно. Одлука о именовању владе учињена је по правилу на предлог (препоруку) ресорног министарства, односно оног у чији делокруг спадају послови дате агенције.

Мандат менаџерског руководства је по правилу временски ограничен (три до седам година), а негде је и неограничен (нпр. у Данској, Финској, Ирској, Мексику).[286]

2. Контрола јавних агенција

Постоји разлика између контроле јавних агенција и одговорности јавних агенција. Под контролом, у најширем смислу, подразумева се оцена резултата туђег рада. Контрола је унапред регулисан процес перманентног праћења и оцене туђег рада, односно рада јавних агенција. Контрола представља однос два субјекта у коме један тзв. *активни субјект* контролише рад другог тзв. *пасивног субјекта* (оног над којим се надзор врши – јавне агенције).[287]

Када се говори о облицима контроле агенција, прави се разлика између политичке и судске контроле. Политичку контролу агенција врше законодавна и

---

[285] T. Andrei, M. Profiroiu, B. Oancea, *Analysis of Mobility Issues and Politicizing the Civil Service in Public Administration in Romania*, Transylvanian Review of Administrative Sciences, No. 35, 2012, стр. 5–21.

[286] С. Дујић, М. Марковић, *Јавне (регулаторне) агенције*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4, 2006, стр. 1555–1580.

[287] Речи *контрола* и *надзор* у суштини су синоними. Међутим, израз надзор има одређено правнотехничко значење и означава унутрашњу контролу, односно контролни однос у управном систему када једни органи управе контролишу (надзиру) друге органе управе. Управни назор је управна контрола управе. Додуше, у старијој теорији управног права користи се и израз судски надзор и сл. Израз контрола се користи када је субјект контроле орган изван управне структуре, тј. када је реч о екстерној контроли над управом. П. Димитријевић, *Управно право*, Правни факултет у Нишу, Ниш 2013, стр. 439.

извршна власт и она се усредсређује на оцену целисходности агенцијског рада. Међутим, органи извршне власти (министарства, влада) могу вршити и правну контролу рада агенција, нарочито над (извршним) агенцијама које су део организационе структуре министарстава, али је та контрола сужена јер су одлуке агенција коначне. У многим земљама нема места жалби, али има других корективних правних средстава (извештаји, инструкције и др.).

Судска контрола агенција је чисто правна контрола, којом се пружа заштита физичким или правним лицима, чија су права повређена актима или радњама агенција. Иако управноправни аутори судску контролу сматрају најважнијим обликом контроле, сматрамо да је политичка контрола једнако важна, а по многима и важнија. У транзиционим земљама политика се често поистовећује са политичким опортунизмом и волунтаризмом. Међутим, у европским земљама се полази од концепта политике као „добре ствари”, па се политички утицај сматра нужним и корисним корективним средством, који води и подстиче оперативно деловање агенција. Политика води и усмерава агенције па је политичка контрола законодавне и извршне власти корективно средство аутономизације агенција, чиме се уноси равнотежа у институционалну арену.

Политичка пракса је показала да је систем поделе власти у парламентаризму спроведен у корист извршне власти. Без обзира на то да ли је реч о земљама стабилних једнопартијских или двопартијских влада, или државама слабих коалиционих влада, или о системима у којима је председник заклоњен владом а заправо има главну реч, законодавном телу је све теже да прати сложен институционални пејзаж извршне власти. Ако се томе дода процес агенцификације који је изнедрио више или мање аутономне паралелне институције са јаким овлашћењима, која се често и поклапају са надлежностима државних извршних органа (министарства), онда постаје јасније колико је тешко успоставити систем институционалне контроле над јавним агенцијама.

Агенцијски модел управе, без обзира на то да ли се посматрају регулаторне или извршне агенције, карактеришу прецизно дефинисање предмета и циљева делатности, менаџерска и финансијска аутономија агенција и контролни систем агенција, који је углавном фокусиран на улогу које агенције имају. Оцена рада агенција, односно контрола, треба да буде утемељена на мониторингу и мерењу показатеља или индикатора рада агенција, дакле објективна. Без обзира на то колико била правно нормирана, да би била реална и делотворна, контрола мора почивати на консензусу или институционалном споразуму кључних институција система.

Агенцијски модел поставља пред управни систем нове захтеве, који се односе на осигурање контроле великог броја агенцијских организација, увођења различитих механизама и инструмената за подизање и праћење квалитета рада и, најзад, координацију читавог комплексног система. Тако се ствара нови систем јавне одговорности. Тај систем се заснива на три критеријума. Прво, активности које воде јавна тела морају да буду у „јавном интересу", друго, држава мора да буде главни финансијер јавних тела и, треће, јавна тела морају да буду под директном контролом државе.

Како успоставити однос или, боље рећи, равнотежу између аутономије која треба да прати статус јавних агенција и контроле њиховог рада?[288] Самосталност и независност јавних агенција представљају њихова суштинска обележја и разлог њиховог инститиционалног уобличавања,[289] али њихова аутономија није формална ствар, она треба и фактички да функционише у систему институционалних односа. Због тога су важна питања ко контролише јавне агенције, која су контролна овлашћења надлежних контролних органа и шта је предмет саме контроле.

Држава може да сузи аутономију јавних тела јер менаџера често поставља министар, па тако постоји јак персонални утицај. То важи не само за неаутономна већ и за аутономна јавна тела (нпр. у Француској).[290]

Државна управа (министарства) пренела је бројна овлашћења на јавне агенције. Таква акумулација надлежности у рукама агенција показује да је реч не само о управним (извршним) овлашћењима, већ и о регулаторним овлашћењима. Акумулација надлежности захтева извесна контролна овлашћења одређених органа.

Проблем широких овлашћења агенција, нарочито независних регулаторних агенција, јесте тај што због широке лепезе и разноврсности агенција неретко долази до компликација у односима у систему јавне управе, али и у целокупној институционалној арени. Разлог је у томе што нису до краја дефинисане контролне функције према јавним агенцијама, а није развијен ни систем одговорности. Проблем представља и уставноправни статус.

---

[288] С. Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, Правни факултет Унивезитета у Београду, Београд 2009, стр. 284.

[289] A. Musa, *Europeizacija i agencijski model javne uprave*, doktorska disertacija, Pravni fakultet Zagreb, 2003, стр. 198.

[290] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 98.

Устав Србије, у одредбама члана 137, предвиђа да се ради ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом могу поверити на обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе. Поједина јавна овлашћења могу се законом поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима. Јавна овлашћења се могу законом поверити и посебним органима путем којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима.

Анализа позитивноправне регулативе доводи до закључка да се агенције могу основати у државној управи, тачније као продужене руке министарстава у обављању послова из регулаторних надлежности. То додатно компликује систем агенција и отвара питања њихове стварне независности у односу на државну управу. Такође, треба разјаснити да ли агенције припадају четвртој грани власти (амерички агенцијски модел), што је тенденција агенцификације, или су оне део управне власти.

Обим контроле рада (аката и радњи) јавних агенција зависи од правно регулисаних односа између агенција и органа државне управе или од степена утицаја који органи државне управе имају, односно могу имати на агенције. Међутим, систем контролних односа не постоји само са органима државне управе. Јавне агенције су повезане и са парламентом и са владом. Постоји схватање да су те везе тако „бројне и комлексне" да се стиче утисак да „нико не контролише рад јавних агенција, али су оне, ипак, под контролом".[291]

Циљ контроле јавне агенције је да осигура њену одговорност за резултат. Контрола се постиже на више начина. Контрола може бити правна, политичка и финансијска. Што се тиче органа или контролних институција, то су пре свега органи извршне власти, то јест министарства која врше контролу. Контрола је посебно усмерена на послове из домена поверених овлашћења. Од извршних органа контролна овлашћења су и у рукама владе, која је најчешће и оснивач агенција, и председника државе (нпр. САД). Осим извршне власти, контролна овлашћења врше: (1) скупштина и њени одбори, комисије и поткомисије (извештаји и др.) и (2) судови, нарочито управни и уставни суд. Парламент, односно Конгрес (у САД) својим законима оснивају

[291] M. M. Terry, *Control and Feedback in Economic Regualation: The Case of NLRB*, American Political Science Review, No. 79, 1985, стр. 1094–1116. Према: С. Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, Правни факултет Унивезитета у Београду, Београд 2009, стр. 285.

агенције, утврђују њихов облик и структуру, преносе на њих одговарајућа овлашћења и обезбеђују одговарајућа финансијска средства за њихов рад. Такав институционални положај законодавне власти показује какав јој контролни арсенал стоји на располагању. Законодавна власт, осим формалних, има и низ неформалних средстава утицаја на агенције. Према томе, политички контролни мониторинг над агенцијама је пре свега у рукама скупштине, односно законодавног тела (Конгрес у САД) и министарства, али зависно од политичког система, и председника републике (председнички систем у САД).

Контролни правни инструменти су: жалба (ређе) и тужба – управносудски надзор, затим финансијски инструменти, као што су: ревизија и одговарајући финансијски менаџмент, као и политички и демократски инструменти, у које спадају: транспарентност, извештавање, стручност и професионалност запослених и руководства. Међутим, без обзира на то о којој врсти контроле је реч, обим (контролних овлашћења) и квалитет (ефикасност) контроле јавних агенција зависе од капацитета централних органа.

Прави агенцијски модел управе може постојати и функционисати само ако су оба елемента, аутономија, с једне стране, и контрола и одговорност, с друге стране, у одговарајућој мери остварена и доведена у међусобну везу. Оба елемента треба да кореспондирају тако да можемо говорити о правом агенцијском моделу. Свако померање равнотеже (дисбаланс) у једном или другом смеру, у смислу смањења или укидања аутономије агенција или пак укидања, односно формализације или неделотворности било које врсте контроле, може имати значајне импликације на агенцификацију. Аутономне агенције нису и независне институције. Оне треба да буду одговорне за резултат свог рада. То су антиподи процеса стварања идеалног типа нове јавне управе који се још увек обликује у савременим државама.

Јавна агенција за квалитет и делотворност (ефикасност) свог рада одговара влади и надлежном министарству, али и корисницима услуга. Рад контролних органа не сме да пређе границу заштите општег интереса ни заштите интереса корисника услуга.

Правна контрола рада јавних агенција може се сагледати ако се пође од правног статуса јавних агенција утврђеног важећим националним законодавством.

У правном систему Републике Србије, полазећи од Закона о јавним агенцијама, као основног закона у овој материји, затим посебних закона који регулишу поједине врсте агенција и Закона о министарствима, могу се разликовати тзв. *државне агенције*, као посебне управне организације у саставу државне управе, и *јавне агенције*, као

недржавни субјекти са повереним јавним овлашћењима. Реч је о организацијама ван државне управе са повереним јавним овлашћењима.[292]

(1) Над тзв. државним агенцијама постоји највиши степен контроле јер су основане и функционишу као део организационе структуре државне управе. У том смислу, рад државних агенција контролишу виши органи у систему државне управе – министарства или, изузетно, влада (законитост и целисходност) и судови (управни суд), који контролишу законитост њиховог рада (управни спор). Начелно, свако ресорно министарство контролише законитост и целисходност акта и радњи државне агенције.

Међутим, ту не важе сва општа правила управне контроле по основу хијерархијског надзора. Тако, Министарство привреде над Агенцијом за промоцију извоза и страна улагања (СИЕПА) нема сва законска надзорна овлашћења која важе за посебне организације. Министарство може једино да тражи извештаје и податке о раду, да утврди стање у извршавању послова и да упозори на уочене неправилности, да издаје инструкције и да евентуално предложи Влади да она предузме одговарајуће мере. Треба имати у виду да су у већини правних система (између осталих и у Србији и Црној Гори) одлуке агенције коначне јер нема правне могућности изјављивања жалбе. У малом броју држава, постоји могућност жалбе о којој одлучује ресорно министарство. Против одлука агенције се најчешће може покренути само управни спор пред надлежним судом.

Наиме, управни суд може да преиспитује законитост управних и других појединачних аката државних агенција, али и других јавних агенција у појединачним управним стварима.

У Великој Британији агенције су формално део министарства. Оне нису сасвим издвојене, али нису само део матичног министарства, као остали његови делови. Контрола министарства се развија примарно кроз финансијска ограничења, што доводи до јачања организацијско-менаџерске аутономије. Значајно обележје агенција је и оријентација на учинак. Учинак британских агенција се изражава у кључним показатељима учинка (*key performance indicators – KPI*), који су конкретни индикатори и јавно се објављују. У њему се индикатори учинка детаљно приказују за сваку агенцију и агенције се упоређују међусобно. Кључне показатеље учинка постављају министри за сваку агенцију. То је контрола излазних резултата (*output*), док се ресурси

[292] С. Лилић, *Јавне агенције и управна реформа*, Зборник „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ" (прилози пројекту) 2009, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, стр. 37–48.

(*input*) контролишу на други начин (приходи агенције, службеници, јавна политика).[293] Министри располажу правом да контролишу финансије и да дају инструкције, иако се сматра да су регулаторна тела независна од владе. Она су позната као *ad hoc* тела, *guangos* или квазиаутономне невладине агенције (*quasi-autonomous non-governtmental agencies*) и недепартманска јавна тела (*non-department public bodies*).[294]

(2) Јавне агенције, као посебне недржавне организације, обављају бројне послове који се могу разликовати као развојни, стручни и/или регулаторни. Контролу над јавним агенцијама можемо посматрати према томе коју врсту послова обављају, па сходно томе можемо уочити различите облике правне контроле.

Иако су ово јавне агенције као организације изван државне управе, њима се посебним законима могу поверити послови државне управе као јавна овлашћења. Јавним агенцијама се могу поверавати најпре *традиционални послови органа државне управе*, као што су решавање у управном поступку, вођење евиденција и издавање јавних исправа и др. Уколико у првом степену у управним стварима одлучује директор јавне агенције или лице које он овласти, отвара се питање који хијерархијски виши орган решава по жалби, односно на који је начин омогућена двостепена управна контрола. Као другостепени орган одлучиваће по жалби надлежно министарство, у чијем су делокругу послови одређене јавне агенције. То произилази из Закона о јавним агенцијама, посебних закона о агенцијама и Закона о општем управном поступку.[295]

Осим тога, јавним агенцијама се могу поверавати и *регулаторни послови*, који се сматрају као поверена јавна овлашћења за доношење општих аката (прописа) за извршавање закона и других општих аката скупштине и владе. У односу на друге јавне агенције, регулаторне агенције имају највиши степен самосталности. Смисао њихове самосталности и организационе независности је да се уском специјализацијом у одређеној материји обезбеди ефикасно и делотворно спровођење јавног интереса у

[293] C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, 2nd edition, Oxford University Press, 2004. Једна од иновација у финансирању агенција биле су тзв. нето-финансиране агенције (*net-funded agencies*) које су могле задржати део прихода од различитих пореза и накнада, што је деловало подстицајно на ефикасност.

[294] J. Adler, *Constitutional and Administrative Law*, 7^{th} ed. Palgrave Macmillan, London 2009, стр. 83.

[295] Овде треба имати у виду да ако посебни агенцијски закони садрже посебне процесне одредбе за поступање, дотичне агенције дерогирају опште процесне норме садржане у ЗУП-у. Тако ће се најпре применити норме Закона о радиодифузији у поступку одлучивања по конкурсу за издавање дозволе за емитовање програма радио програма РРА, па тек онда норме Закона о општем управном поступку. С. Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2009, стр. 286.

повереним активностима, односно боље него што би то надлежно министарство чинило.

Са аспекта управне контроле, самосталност значи да су њихови управни акти коначни, па се не могу преиспитивати у управном поступку. Над њима није успостављен хијерархијски виши орган, чиме је искључена редовна двостепеност решавања у управним стварима. Појединачне одлуке регулаторних агенција могу бити само предмет судске контроле у управном спору пред Управним судом (нпр. Републичка радиодифузна агенција и др.).[296]

Према томе, осим суда, нико не може поништити одлуку регулаторних агенција. У малом броју држава постоје посебни органи извршне и управне власти који имају посебна овлашћења за поништавање аката регулаторних агенција, као што су: у Белгији – Савет министара, у Канади – гувернер у Савету, у Ирској – Апелационо веће, а и Данској – Одбор за жалбе.[297]

Да би регулаторна тела била независна од министарстава, а тиме и од прикривеног политичког утицаја централне управне власти, врло је важно обезбедити да одлуке регулаторних агенција имају „ауторитет” коначне одлуке. Независност ће бити угрожена ако друге државне институције, пре свега министарство које је по својој надлежности блиско области одређене агенције (агенцијска област или материја),[298] могу поништавати одлуке регулаторне агенције. Чак и ако министри понекад имају службено овлашћење да пониште одлуке регулаторног тела, они ретко користе ово право.[299]

У условима непостојања или веома ограничене управне контроле јавних агенција, посебно питање је питање не управне већ било какве контроле, па и судске

---

[296] Закон о радиодифузији, члан 37. Међутим, Закон о радиодифузији (члан 54) допушта право на приговор, у случају да је подносилац пријаве на јавном конкурсу незадовољан одлуком Савета РРА. Рок за приговор је 15 дана од достављања негативног решења (решења о одбијању пријаве), а приговор се подноси Савету РРА. Дакле, приговор је ремонстративан правни лек јер вишег органа у РРА и нема. Одлука Савета РРА донета по проговору је и коначна, па се против ње само може подићи тужба и водити управни спор.

[297] С. Дујић, М. Марковић, *Јавне (регулаторне) агенције*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4, 2006, стр. 1555–1580.

[298] Треба указати на то да се термин „агенцијска област” не поклапа са термином одговарајућа „управна област” јер агенција има много шира овлашћења (регулаторна а понекад и судска), која обухватају и одговарајућу управну област у надлежности одређене агенције.

[299] С. Дујић, М. Марковић, *Јавне (регулаторне) агенције*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4, 2006, стр. 1555–1580.

контроле доношења дискреционих аката (одлука) од регулаторних агенција. Јавне агенције на основу законских овлашћења могу решавати у дискреционим стварима, примењујући критеријум целисходности у одабиру законом допуштених алтернатива у конкретном случају. Питање целисходности дискреционих аката може се испитивати само у управном поступку. Пошто таква могућност по закону није допуштена јер закон не предвиђа право на жалбу, једино надлежни суд у управном спору може испитивати такве дискреционе акте, али само њихову законитост, а не и целисходност. Другим речима, управни суд може испитивати да ли је надлежни орган јавне агенције поступао по законом прописаном поступку, да ли је и сам надлежан за дискреционо одлучивање, односно да ли су му поверена законска овлашћења за то, да је поступао у границама дискреционих овлашћења, односно да ли их није прекорачио и да ли је дискрециона одлука агенције донета имајући у виду законом одређени циљ (супротно је злоупотреба дискреционих овлашћења).[300]

Најзад, имамо и ситуацију поступања суда у спору пуне јурисдикције у којем се као тужена странка јавља јавна агенција са регулаторним овлашћењима (регулаторно тело) која је дискреционо одлучивала на основу законских овлашћења. Начелно, управни суд на основу Закона о управним споровима РС (члан 41, став 3) може мериторно да реши управну ствар ако природа ствари то допушта и ако утврђено чињенично стање пружа поуздан основ за то. Дискреционе ствари су по својој природи такве да их суд не може мериторно решавати, јер би у том случају морао ангажвати критеријум целисходности, а то је у резервисаном домену управне власти, односно суд би дерогирао принцип поделе власти јер би се исувише мешао (зашао) у рад управе. Зато дискреционе ствари по својој природи онемоћавају управним судовима мериторну одлуку јер би тада суд поступао као орган управе, процењивао би шта је најцелисходније у конкретном случају, а то је задатак управе. Отуда, овде суд не може мериторно заштитити тужиоца од агенцијске власти.

Према томе, у Републици Србији правна контрола аката јавних агенција обухвата, према предмету контроле, преиспитивање законитости одговарајућих аката јавних агенција, и то:

---

[300] С. Лилић, *Јавне агенције и управна реформа*, Зборник „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ" (прилози пројекту) 2009, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, стр. 37–48.

- законитост регулаторних аката (прописа) – општих и апстрактних аката, коју испитује Уставни суд;
- законитост конкретних и појединачних управних аката, на пример, лиценци, давања сагласности на цене, решења инспектора итд., коју испитује Управни суд. Изузетно, у случају да постоји повреда материјалног права и повреда правила поступка у управном спору, што је могло утицати на решење ствари, против правоснажне одлуке Управног суда може се поднети захтев за ванредно преиспитивање судске одлуке, о чему одлучује Врховни касациони суд;
- у случају тужбе незадовољне стране против аката којима се решавају спорови између телекомуникационих оператора (нпр. Агенције за телекомуникације и сличних), законитост испитује Привредни суд.

Осим испитивања законитости аката јавних агенција као регулаторног органа, постоји и уговорена надлежност на основу, на пример, Уговора о интерконекцији о трајној пословно техничкој сарадњи и заједничком улагању (нпр. Агенције за телекомуникације и сличних), где се против одлуке Агенције може покренути спор пред одговарајућом арбитражом.

За разлику од Велике Британије, у *Сједињеним Америчким Државама* велики број *агенција* налази се *изван департмана*, дакле, нису део управних ресора. На њиховом је челу старешина кога именује председник.[301] Све агенције део су извршне власти и њих усмерава и контролише председник САД. Оне представљају органе управе путем којих се операционализује рад извршне власти, с обзиром на то да у правном систему САД не постоје министарства, као што је то случај са земљама европскоконтиненталног правног система, па и Великом Британијом. Председник САД има право доношења тзв. извршних одлука, које имају снагу федералног закона, којима може укинути било коју одлуку агенције.

Међутим, осим агенција које чине део извршне власти, постоје и агенције које се налазе ван оквира извршне власти и називају се *независне регулаторне агенције* (*independent regulatory agencies*) јер не припадају ниједном управном ресору, нити се

[301] Агенције на чијем су челу старешине које су под директном контролом председника, што значи да их он може сменити ако је незадовољан њиховим радом, разликују се од агенција на чијем је челу колегијални орган (регулаторне агенције). Правни положај тих регулаторних агенција, посматрано са аспекта поделе власти, у јуриспруденцији ствара одређене дилеме.

налазе под директном контролом председника САД или старешине неког ресора.[302] Чињеница да се на челу тих агенција налази неколико лица отежава председников утицај и контролу агенције.[303]

Дакле, рад тих независних регулаторних агенција председник САД може само да усмерава и *посредно* контролише, што могу чинити и судови, пре свега Врховни суд, и то контролом уставности закона и других прописа, који може прописе које агенције донесу да прогласи неуставним.[304] С друге стране, и приликом решавања појединачних случајева, у којима агенције могу изрећи и одређене прописима утврђене санкције, Врховни суд мора водити рачуна о томе да ли је повређена уставна одредба, која предвиђа да судску власт у САД врше искључиво судови. Дакле, процена Врховног суда у сваком појединачном случају има огроман значај за контролу рада тих тела.

Према томе извршна власт, на челу са председником САД, контролише рад агенција, како на федералном нивоу, тако и у самим државама чланицама и локалним заједницама, нарочито ако су у питању агенције (федералне, националне и локалне) које се налазе под његовом *непосредном* контролом, док судови контролишу да ли агенције у обављању својих активности поштују Устав и законе.

Употребом механизма контроле агенцијске „власти” институционална равнотежа између основних носилаца државних функција је стабилнија. То је нарочито важно јер се често саме агенције, као „независна” тела, користе у политичким односима контроле моћи за обрачуне и политичке игре. Иза агенцијских тела понекад стоје министарства, влада или сам председник државе (нпр. САД) у игри моћи у институционалној арени. Наиме, Конгрес је креирањем независних јавних агенција

[302] J. M. Beermann, *Administrative Law*, Aspen Law & Business, New York 2000, стр. 3.

[303] Када је Бил Клинтон заменио Џорџа Буша старијег на месту председника САД 1992. године, отпустио је све постављене функционере у агенцијама под његовом контролом, који сами нису поднели оставку. На њихово место довео је чланове или симпатизере своје (Демократске) странке. Тако нешто није могуће у независним регулаторним агенцијама. K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 62.

[304] Врховни суд је у случају *Schechter Poultry Corporation v. United States, 295 U.S. 495 (1935)* прогласио неуставним целокупан Закон о индустријској обнови. Разлог је била одредба тог закона по којој је Управа за националну обнову била овлашћена да доноси правила о „лојалној конкуренцији” у различитим областима индустрије и трговине САД. Та су правила производила иста дејства као и закони које је донео Конгрес, тако да је то значило, будући да је ово тело деловало под контролом председника, да он има потпуну контролу над одређеним индустријским областима. Суд је, проглашавајући закон неуставним, сматрао да он није поставио било какве границе нити утврдио јасан стандард који би управа у свом раду поштовала, односно да су законом била предвиђена исувише широка дискрециона овлашћења председника. Видети: www.supreme.justia.com/cases/federal/us/295/495/case.html (приступљено 1. априла 2013).

(*independent agency*) настојао да ограничи ауторитет председника, али је обрнуто настојање било још очигледније.

Намеће се закључак да основни а можда и недостижан циљ остаје проналажење равнотеже између потребе за контролом агенција и неопходне слободе у њиховом раду.

3. Одговорност јавних агенција

Значење израза одговорност (*responsibility, liability*) повезано је са појмом надлежности и конкретним управним задацима јер одговорност претпоставља обавезу (дужност) за извршење неког посла, која се везује за конкретне појединце или колективитете (органе и организације).[305] Према томе, „одговарати значи полагати рачуна другима за своје поступке који нису у складу са друштвеним правилима понашања и трпети одређене последице због непоштовања истих”.[306]

Одговорност јавних агенција је крајњи циљ и смисао контроле. Контрола није сама себи сврха. Смисао контроле је у одговорности контролисаног субјекта – јавних агенција. Смисао одговорности јавних агенција према министарствима, влади, парламенту и другим органима је заштита општег интереса. Заштита „формалне” законитости рада агенција, али и интереса корисника, представља општи интерес. Међутим, општи интерес је много шира категорија.

Нормирање одговорности и контроле агенција изузетно је осетљиво питање јер се непрекидно мора имати у виду очување агенцијске аутономије, односно њихове самосталности и независности. Зато је важно наћи адекватне моделе одговорности који ће очувати аутономију, али ће јој поставити и јасну границу, с обзиром на то да су агенције део институционалне арене а не изнад ње.

Аутономија јавних агенција, односно њихова самосталност и независност, значи да агенције нису непосредно подређене неком органу државне управе (управној власти) ни влади (извршној власти). Влада не може да усмерава рад агенције, нити може да усклађује њен рад са радом државне управе (министарства). Међутим, аутономан

[305] П. Димитријевић, *Одговорност управе за нечињење са посебним освртом на „ћутање управе”*, Правни факултет Источно Сарајево, 2005; П. Димитријевић, *Управно право*, Правни факултет у Нишу, Ниш 2013, стр. 540.

[306] P. Heck, *Grundriss des Schuldrechts*, Unveränderten Nachdruck, Tübingen (1929), 1958, стр. 76.

статус агенција не значи и њихову неодговорност. Правне границе аутономије агенција су у њиховој одговорности за рад у општем интересу и у интересу корисника услуга.

То се може видети и у положају независних регулаторних тела у Србији. Независне јавне агенције регулаторског типа обављају регулаторне послове који се састоје у доношењу прописа за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Владе. Ту постоји неколико нивоа односа који показују утицај и зависност тих тела. Најпре, прописи јавне агенције морају по природи и називу да одговарају прописима које доносе органи државне управе. Прописе доноси управни одбор јавне агенције и објављује их у „Службеном гласнику Републике Србије". Друго, постоји превентиван *ex ante* надзор, који се састоји у законској обавези јавне агенције да пре објављивања својих прописа од министарства у чијем су делокругу њени послови прибави *мишљење о уставности и законитости* прописа. Истовремено, министарство агенцији треба да достави *образложен предлог* како да пропис усагласи са Уставом, законом, прописом или другим општим актом Народне скупштине и Владе.[307]

Однос између јавне администрације и политике је веома сложен. Чињеница је да се политичари мешају у послове агенције. Када се посматра однос између министарства и јавне агенције, поставља се конкретно питање ко одговара, министар или директор агенције. Тачно је да су агенције постале веома сложене и бројне организације и да је све јаснија потреба да се оне морају смањивати, али је и то један од разлога што се мора јасно одредити и њихова одговорност, без обзира на њену организационо-структуралну позицију.

Што се тиче *одговорности*, Агенција одговара за све послове које обавља. Ту треба разликовати развојне, регулаторне и стручне послове који су им поверени. Надзор над радом и пословањем јавне агенције и њена одговорност одређени су врстом и природом агенцијских послова. Тако, надзор над радом агенције у повереним пословима државне управе врши министарство у чијем делокругу су послови јавне агенције. У том смислу директор одговара ресорном министарству. Министри врше контролу посредством директора агенција, који су им лично одговорни за извршење послова. Дакле, директор одговара министру за оперативно пословање агенције. При томе, уколико наступе озбиљни проблеми у пословању агенције, које су у надлежности ресорног министра, то га неће ослободити и неке врсте „срамоте" и одговорности за рад односне агенције јер ће то сигурно бити предмет расправе у парламенту, какав је

[307] Закон о јавним агенцијама („Службени гласник РС", бр. 18/2005, 81/2005).

случај, на пример, у Великој Британији.[308] На тај начин су извршне агенције укључене у систем министарске одговорности према парламенту. Министар парламенту мора да саопшти високе циљеве и резултате које министарство очекује и да му подноси извештаје који садрже стратешке резултате и питања. Ти циљеви треба да буду садржани у привредним и бизнис плановима и агенције су дужне да поднесу извештаје који се упоређују са министарским циљевима, садржаним у годишњим извештајима и рачунима. Тим механизмом су извршне агенције учињене одговорним парламенту. Иако не постоји јединствен систематски приступ томе како агенције позвати на одговорност, поменута интерпретација одговорности јавних агенција чини их одговорним посредством самих министара.

Када је реч о финансијском пословању агенције, директор одговара министарству финансија за законито и наменско коришћење средстава агенције и за примену прописа којима се уређују јавне финансије и финансијско и рачуноводствено пословање. У Великој Британији постоји извесна финансијска флексибилност јер директор агенције има извесну операционалну слободу у трошењу додељених средстава, односно може да алоцира буџет на начин који он сматра најповољнијим. Слобода која је дата агенцијама односи се и на питања особља и запослених, дакле, кадровска питања.

Директор агенције је одговоран министарству за државну управу, односно управној инспекцији, за примену прописа о службеној употреби језика и писма, канцеларијском пословању, пословању са странкама и корисницима, као и за ефикасност и ажурност решавања у управном поступку, стручну спрему запослених који решавају у управном поступку и овлашћења за решавање у управном поступку, а министарство врши надзор над тим повереним управним пословима (члан 44).[309]

Органи јавне агенције су, по правилу, управни одбор и директор. Управни одбор у свом делокругу обавља послове који се односе на усвајање годишњег програма рада, финансијског плана агенције и извештаја који агенција подноси оснивачу, као и на доношење општих аката агенције. Директор представља агенцију, руководи њеним радом и пословањем и доноси појединачне акте.

[308] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 62.

[309] Закон о јавним агенцијама („Службени гласник РС“, бр. 18/2005, 81/2005).

Анализом општих одредаба *Закона о јавним агенцијама* Републике Србије, који је *lex generalis* у агенцијској материји, долазимо до одредаба о финансијском надзору и агенцијским обавезама, а тиме и о финансијској одговорности агенцијске „власти”. Ова законска регулација јесте предворје одговорности јавних агенција. Финансијски надзор значи пре свега да сама јавна агенција надзире наменско и сврсисходно коришћење финансијских средстава и подстицаја који су јој додељени. Та врста интерног надзора подразумева и надзор стручности и сврсисходности рада других лица одређених актом о оснивању јавне агенције или посебним законом. Међутим, агенција има и спољну одговорност која се огледа у њеној обавези да састави извештај о надзору и заснује га на потребној документацији и изјашњењу странака. Тај финансијски извештај агенција доставља министарству у чијем су делокругу послови јавне агенције (члан 39).[310]

Влада Републике Србије, као оснивач јавне агенције, према *Закону о јавним агенцијама* (2005) има значајна овлашћења која се односе на именовање и разрешавање чланова управног одбора и директора. Поступак у коме се утврђује постојање разлога за разрешење директора или члана управног одбора покреће и води, по службеној дужности или на захтев оснивача, министарство у чијем је делокругу претежан део послова јавне агенције. Министарство је дужно да на захтев управног одбора покрене и води поступак за разрешење, у коме има обавезу да директору пружи прилику да се изјасни о разлозима разрешења, и да утврди потребне чињенице.

Разлози за разрешење члана управног одбора или директора су: ако више не испуњава услове за именовање, ако не испуњава обавезе предвиђене овим или посебним законом или актом о оснивању јавне агенције или ако буде осуђен за кривично дело на казну затвора од најмање шест месеци или за кажњиво дело које га чини недостојним. Осим тога, директор се разрешава и ако несавесним или неправилним радом проузрокује већу штету агенцији или тако занемарује или несавесно извршава своје обавезе да су настале или могу настати веће сметње у раду јавне агенције (члан 31).[311]

Министарство води поступак и предлаже одговарајућу одлуку (решење) оснивачу. О томе да ли постоје разлози за разрешење члана управног одбора и

[310] *Ibid*.

[311] *Ibid*.

директора одлучује оснивач. Одлука владе је коначна (жалба није допуштена), али се против ње може водити управни спор (члан 32).[312]

Оснивач може донети одлуку о *удаљењу са дужности* директора против кога је покренут поступак за разрешење, до доношења решења о разрешењу. Оснивач удаљава директора са дужности по сопственој иницијативи или на предлог министарства које води поступак за разрешење (члан 34).

Влада даје и сагласност на годишњи програм рада и финансијски план, статут и друге акте агенције, што је прописано законом (члан 42).[313] У томе се јасно виде права оснивача која су усмерена на заштиту и континуирано праћење остварења „општег интереса" у раду јавне агенције. У том смислу јавна агенција и одговара Влади за законитост свога рада, али и за поступање у општем интересу.

Агенција припрема и подноси влади годишње извештаје, укључујући и финансијски извештај. Годишњи извештај владе се објављује на начин утврђен статутом Агенције. Статут, који представља основни општи акт Агенције, на који Влада, својим закључком, даје сагласност и са којим морају бити у складу сви други акти, предвиђа између осталог, да: агенција мора водити рачуноводство и достављати годишње извештаје у складу са законом о рачуноводству и другим прописима у овој области, као и да се годишњи извештаји објављују у средствима јавног информисања.

Регулаторне независне агенције имају посебну обавезу да своје опште акте које доносе ускладе са законима и прописима више правне снаге. Те агенције имају обавезу и одговарност према надлежном министарству, односно оном у чијем је домену рад односне агенције. Ресорно министарство врши надзор над прописима регулаторне јавне агенције, који се састоји у њеној обавези да пре објављивања прописа прибави од министарства у чијем су делокругу послови јавне агенције мишљење о уставности и законитости прописа, а министарство да њој достави образложени предлог како да пропис усагласи са Уставом, законом, прописом или другим општим актом Народне скупштине и Владе. Одговорност агенције се активира у случају нечињења, односно непоступања агенције по предлогу министарства. Министарство у том случају има обавезу да оснивачу (Влади или Скупштини) предложи доношење решења о обустави од извршења прописа и на њему заснованих појединачних аката и покретање поступка за оцењивање уставности и законитости прописа. Интересантно је да решење о

[312] *Ibid.*

[313] *Ibid.*

обустави од извршења прописа ступа на снагу кад се објави у „Службеном гласнику Републике Србије", али и да престаје да важи ако оснивач у наредних 15 дана не покрене поступак за оцењивање уставности и законитости прописа (члан 43).[314]

Најчешћи вид позива на одговорност регулаторних тела је подношење *извештаја министарству*. Међутим, неке земље, као што су Аустралија, Белгија, Чешка, Грчка, Мађарска, Португалија, Шпанија, Велика Британија, па и Србија, почеле су да подносе извештаје законодавним телима (скупштини, односно парламенту). У Мађарској је чак законом утврђен садржај извештаја.[315]

У Србији, извештај о раду јавне агенције и финансијски извештај јавна агенција, након што их усвоји управни одбор, подноси оснивачу. То је редован годишњи извештај о раду за протеклу годину, који се подноси најкасније до 1. марта текуће године. Оснивач може захтевати да му агенција поднесе периодични извештај о раду или извештај о извршењу неког посла (члан 46).[316] Међутим, одговорност јавне агенције је појачана и њеном обавезом да подноси годишњи програм рада и финансијски план агенције оснивачу на сагласност за наредну годину. На тај начин оснивач има увид у основне циљеве агенције за наредни период од годину дана и начине њиховог остваривања, мере за делотворнији рад и економичније коришћење средстава и у друга питања значајна за њен рад (члан 45).

У *Великој Британији* државна управа је прилично разграната и поред централних ресора који носе различите називе (државни секретаријати, секретаријати, министарства, одбори, службе) и чије старешине улазе у састав владе, државну управу чине и бројни други органи који носе називе комисије, комитети, савети, корпорације, службе.[317] Неки од ових органа имају положај извршних агенција и за њихов рад одговарају министри који се налазе на челу ресора који су функционално повезани са радом тих тела. Министри, као и влада, политички су одговорни парламенту. Према томе, у Великој Британији је један број агенција (извршне агенције) формално део министарства и *accounting officer* министарства такође је одговоран и за агенције чији су рачуни укључени у рачун министарства. С друге стране, свака агенција израђује свој

---

[314] *Ibid.*

[315] С. Дујић, М. Марковић, *Јавне (регулаторне) агенције*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4, 2006, стр. 1555–1580.

[316] Закон о јавним агенцијама („Службени гласник РС", бр. 18/2005, 81/2005).

[317] М. Јовичић, *Уставни и политички системи*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2006, стр. 50–59.

извештај, има свој буџет, а директор фигурира и као *accounting officer* за своју агенцију. Постоји неколико модела одговорности који се крећу од класичне одговорности министра пред парламентом за рад јавне агенције (*accountability from the top*) до софистицираних механизама одговорности, као што су: *партиципација корисника услуга* који се консултују и оцењују рад агенције, *транспарентност рада* агенције кроз годишње отворене састанке и *информисање јавности* са извештајима агенција и њиховим резултатима рада (*accountability from the bottom*).[318]

Заштита интереса корисника услуга јавне агенције постоји и код нас, па и агенцијска одговорност с тим у вези. На основу позитивног права, агенције имају обавезу да јавност и кориснике услуга упознају са својим радом, као и са правима и обавезама корисника и са поступком за њихово остваривање. Иначе, директор одговара за јавност рада агенције, чиме се стварају услови да комуникација јавне агенције и корисника услуга буде остварена. Та комуникација није једносмерна и има и своју повратну информацију (*feed back*). Агенције имају обавезу да корисницима омогуће, најмање једном годишње, да саопште мишљење о њиховом раду и квалитету услуга и да предложе начин њиховог побољшања. Реч је о својеврсној евалуација рада агенција од корисника њихових услуга.

Што се тиче независних регулаторних агенција, оне су и у *Великој Британији* настале као резултат потребе да се одређене активности државе обављају независно од централне владе и без њене директне политичке контроле. Њих оснива влада, али имају своје независне буџете и посебно особље које не припада службеничком систему. Међутим, оне нису независне јер старешине тих агенција за свој рад одговарају ресорним министрима, а не парламенту, што смањује јавну одговорност за њихов рад. Зато, да би се обезбедила њихова професионализација и транспарентност рада, постоје јавни конкурси за избор руководства тих тела.[319]

[318] С. Лилић, *Управно право – Управно процесно право*, Правни факултет Унивезитета у Београду, Београд 2009, стр. 289.

[319] Д. Шупут, *Републичка агенција за телекомуникације*, Правни живот, бр. 10, Београд 2008, стр. 810.

ДЕО ТРЕЋИ
ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ И ПОДЕЛА ВЛАСТИ

ГЛАВА 1
СИСТЕМ ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ

1. Појам поделе власти

Термин власт треба разликовати од сличних израза као што су моћ, ауторитет и други.[320] Под појмом власти најчешће се подразумева државна власт као систем доминације институција, које чине државни органи. Државна власт је правно-политички феномен, утемељен на средствима оружане силе и физичке принуде. Државна власт је власт државе као целине, али се врши у различитим облицима и од различитих државних органа: председника, владе, министарстава, судова и др. Уколико органи обављају послове државне власти, реч је о једној грани државне власти, о једној државној власти или функцији.[321]

Подела власти представља систем *одељености* или *доделе* државним органима неког сегмента државне власти.[322] Државна власт је у основи јединствена и недељива и по правилу суверена.[323] Ма колико се њене функције разликовале једна од друге, остају део једне исте власти, кроз које се изражава и остварује једна иста државна воља.

Систем поделе власти је атрибут правне државе и прати парламентарни режим и начелну уставну равноправност законодавне, извршне и судске власти, иако у пракси

[320] Ауторитет може бити и основ за добровољно прихватање и примену неке одлуке зато што се сматра да је одлука добра, корисна и у општем интересу. Р. Павићевић, *Држава и полнтика*, Београд 1974, стр. 79.

[321] Р. Марковић, *Извршна власт*, Београд 1980, стр, 10.

[322] Принцип поделе власти директну нит вуче из историјског тренутка смене феудалаца буржоазијом на политичком трону. Давне изворе поделе власти можемо наћи у државама старог света – Грчкој и Риму, где су у оквиру филозофије и права, развијених наука тога доба, креирани модели државног уређења и организације власти. Д. Данић, *Развитак административног судства у Србији и остале скупљене расправе из јавног права*, Београд 1926, стр. 81. Прва потпуне поделе власти учињена је Уставом Сједињених Америчких Држава (1787), али и низом аката јавног права којима се уобличавало начело поделе власти: *Petition of Rights* (1628), *Habeas Corpus Act* (1679), *Bill of Rights* (1689, *Act of Settlement* (1701), *Representation of the People Act* (1832) и др.

[323] С. Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, докторска дисертација, Нови Сад 2007, стр. 7.

не постоји доследна подела власти.[324] Пренебрегавање начела поделе власти удаљава нас од уставне владавине – идеала којем друштво тежи. Природа поделе власти штити уставну владавину и забрањује непосредно или посредно сједињавање збира компетенција везаних за сувереност у рукама истог органа.[325]

Појмом „подела власти” означавамо основне државне функције: законодавство, извршавање и управљање и суђење.[326] Те функције (делатности) врше посебни државни органи, структурисани и хијерархијски организовани, који деле власт на законодавну, извршну, управну, судску. Међутим, то је само спецификација државне власти и специјализација државних органа. Реч је о заједничком управљању државом и међусобној контроли и одговорности у основи равноправних државних институција јер почивају на вољи народа. Појам подела власти, дакле, није језички потпуно прецизан и потпун јер подела власти подразумева и сарадњу власти, заједничко деловање, равнотежу, координацију, међузависност и нужну повезаност.[327]

Подела власти је један систем или „живи” организам, у којем све државне власти имају своју инстутиционализовану позицију. Систем поделе власти представља систем контроле и одговорности институција које су носиоци законодавне, извршне и судске власти. Систем је у равнотежи, ако институције „власти” спрече да се једна функција постави изнад друге и ако се контролишу међусобно. У пракси нема идеалне равнотеже. Немају сви органи једнаку важност ни равноправан положај. Правно-политичко искуство потврђује да се заправо у први ред ставља извршна, ређе

[324] Слободан Јовановић је изнео став да би начело поделе власти, доследно изведено, било сметња за потпуно остварење правне државе јер, да би управна власт била потпуно потчињена закону, треба допустити суду да цени законитост управних аката, а по начелу поделе власти суд не може то право имати. Доследно, начело поделе власти не би се слагало ни са парламентарним режимом где се претпоставља стални надзор законодавног тела над владом, нити би се слагало са начелом уставне равноправности три власти, по коме, у САД, председник као шеф извршне власти и судство могу да се одупру законима којима би се проширила надлежност законодавне власти на штету судства и управе. С. Јовановић, *Држава*, Београд 1990, стр. 274–275.

[325] G. Vedel, *Manuel Elementaire de Droit Constitutionel*, стр. 158. Види у: П. Николић, *Уставно право*, Београд 1993, стр. 246.

[326] Термин „подела власти”, може имати неколико значења: 1) диференцијација појмова „законодавна”, „извршна” и „судска власт”; 2) правна неспојивост (инкомпатибилност) учествовања у вршењу две власти; 3) изолација, имунитет и независност грана власти; 4) механизам кочница и равнотежа између власти; 5) једнак положај и немогућност одговорности једне власти пред другом. G. Marshall, *Constitutional Theory*, Oxford 1971, стр. 100.

[327] С. Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, докторска дисертација, Нови Сад 2007, стр. 8.

законодавна, а некада и судска власт. Међутим, у крајњој линији, у систему поделе власти одељени органи руководе се истим циљем.

Насупрот начелу поделе власти, постоји и начело јединства власти, које подразумева „обједињавање" власти (државних функција) под окриљем највишег извршног или законодавног органа. Обједињавање може бити извршено доследно (апсолутно јединство власти – робовласничке државе, апсолутне монархије) и мање доследно (релативно јединство власти).[328] Релативно јединство власти је заправо подела послова између условно самосталних државних органа, с тим што се један појављује као носилац свих функција, учествујући (утицај и контрола) у одређеној мери у вршењу сваке или скоро сваке функције. Тај највиши орган има значајна права према осталим носиоцима државних функција (избор, разрешење, смернице, упутства, налози). Систем јединства власти има свој демократски и недемократски израз. Демократско јединство власти постоји у системима у којима је законодавно тело центар власти (скупштински систем), а недемократско јединство власти постоји када су центар власти носиоци егзекутиве – извориште власти. У скупштинском систему, скупштина је исти носилац законодавне и извршне власти. Извршна власт су заправо органи скупштине.[329] Наравно да скупштина (парламент) треба да контролише извршну власт, али као засебну структурално и функционално одвојену државноправну власт.[330]

2. Смисао и значај поделе власти

Утемељена у начелу поделе власти, правна држава ствара организацију власти од три независна ауторитета, који се узајамно ограничавају, и то: законодавне, извршне и судске власти. Те три власти су уставом и законима ограничене у погледу квантитета овлашћења и у процесном поступању.

---

[328] П. Николић, *Уставно право*, Београд 1993, стр. 246–247; I. Krbek, *Jedinstvo vlasti*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 7–12, Beograd 1946; Н. Стјепановић, *Управно право ФНРЈ*, Београд 1958; Р. Лукић, *Теорија државе и права*, Београд 1958; Ј. Ђорђевић, *Уставно право*, Београд 1986; Н. Перенчевић, *О јединству власти*, Наша законитост, бр. 1, 1951; A. Bačić, *Principi podjele i jedinstva vlasti u Jugoslaviji*, Split 1990.

[329] П. Николић, *Скупштински систем*, 1973, стр 133–142.

[330] М. Јовичић, *Начело поделе власти и судство*, Правни живот, бр. 7–8, Београд 1993, стр. 819. Данас у швајцарској конфедерацији имамо оригиналну примену начела јединства власти, са карактеристичним правним односом између законодавног и извршног органа, Савезног већа (*Bundestrath*), које је носилац извршне власти а уједно и извршни орган Савезне скупштине. Р. Марковић, *Директоријална влада*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 5–6, Београд 1976.

Подела власти значи једновремено и независност, самосталност појединих државних власти, односно органа који носе основне државне функције. У чистој подели законодавни орган би доносио законе, извршна власт би примењивала законе и доносила подзаконске акте, а судство би решавало спорове који настану у примени и због непоштовања закона. Ипак, веза између тих власти се не може прекинути јер чине систем јединствене државе, као правно целовите творевине (ентитета), који може постојати само као координисана активност својих органа, сагласности и јединства. Потпуно поделити органе исте државе није могуће јер надлежности органа продиру на „туђе" поље законом одређене надлежности.

Основни смисао поделе власти је направити функционалну државу у којој се носиоци функција оспособљавају и специјализују за вршење једне групе послова, чиме се смањује ризик доношења погрешних одлука, а одељене власти остају у оквирима својих права (надлежности).

Значај начела поделе власти је у томе што омогућује правну државу. У правној држави битна је законитост рада управе и свих других државних и недржавних структура. Подела власти је изнедрила функционалну и организациону шему власти која је развојем дошла до садашњег нивоа да међу државним органима постоје разноврсни инструменти контроле и ограничавања.[331] Подела власти је уједно и основ међусобне контроле носилаца власти. Контрола даље производи равнотежу власти, која значи немогућност снажења једне власти на рачун друге две, односно спречава концентрисање власти у једном носиоцу, а самим тим и избегавање злоупотребе владе и спречавање тенденција опадања моћи државе. Сврха је превенција концентрације целокупне државне моћи у једном органу.[332]

Праву теоријску разраду начела поделе власти налазимо код Шарла Монтескјеа (*Montesquieu*, 1689–1755), који сматра да је нужно поделити државну власт тако да свака власт има могућност да „спречава друге власти",[333] да би у крајњој линији била сачувана слобода појединца.[334] Тријалистичка подела власти на законодавну, извршну и судску власт није апсолутна, потпуно чиста, већ подразумева да те три власти

[331] С. Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, докторска дисертација, Нови Сад 2007, стр. 13.

[332] F. Neumann, *Demokratska i autoritativna država*, Zagreb 1992, стр. 157.

[333] J. Stefanović J., *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno* II, Zagreb 1956, стр. 18.

[334] Ш. Монтескје, *О духу закона*, Београд 1989, стр. 176.

сарађују водећи државне послове. Међутим, тај уплив не сме бити толики да власт која врши утицај уједно и управља надлежностима друге власти. Монтескје је своју теорију добрим делом изградио на парламентарном систему Енглеске.[335] У таквом систему међусобне поделе и умереног утицаја, носиоци власти обуздавају једни друге да би спречили злоупотребе власти. Подела власти са сарадњом или утицајем једне власти на другу производи контролисану власт, а једино таква власт штити слободе појединца.

3. Модалитети и критика поделе власти

У правној теорији постоје различита схватања о подели власти и броју носица власти. Према критеријуму броја државноправних власти и садржини државних функција постоје три групе схватања: дуалистичке, тријалистичке и квадријалистичке теорије о подели власти.

Према дуалистичком схватању, разликују се две државне власти, законодавна власт, која прописује или наређује, и извршна, која спроводи прописано.[336] Законодавна власт доноси законе, мисли, креира и прописује, а извршна власт спроводи оно што је нормативно креирано. Судска власт примењује законе.[337]

Тријалистичке теорије су настале критиком дуалистичких теорија, а у историјско-политичком смислу представљају теоријску подлогу историјског компромиса феудалаца и младе буржоазије на прелазу из феудализма у капитализам. У држави постоје три власти: законодавна, извршна (управна) и судска. Овде се сужава оквир извршне власти и дефинитивно прави разлика између управне и судске власти. Остатак извршне власти чине: егзекутива у ужем значењу, која конкретизује закон извршним актима и врши материјалне акате принуде ради примене закона, и администрација.[338]

---

[335] Р. Лукић сматра да је Монтескје теорију поделе власти изградио на слици једног идеалног устава. Р. Лукић, *Монтескјеова политичка теорија*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1–2, Београд 1955, стр. 128.

[336] Р. Марковић, *Извршна власт*, Београд 1980, стр. 12.

[337] Заступници дуалистичких теорија су: Џон Лок, Жан Жак Русо, Каре де Малбер, Ханс Келзен, а у домаћој Живојин М. Перић. Види у: Р. Марковић, *Извршна власт*, Београд 1980, стр. 24.

[338] Најпознатији заговорници те концепције у светској правној литератури су: Шарл Монтескије, Пол Лабанд, Георг Јелинек, Леон Диги, а у домаћој: Слободан Јовановић, Иво Крбек, Јован Стефановић, Радомир Лукић.

Квадријалистичке концепције о подели власти законодавној, извршној и судској, додају и четврту – извршну власт у ужем смислу. Извршна власт има политичку димензију јер доноси политичке акте ниже правне снаге од закона и разликује се од управе која обавља послове извршења и примене општих аката. Институционално-политичка последица те концепције је издвајање владе која обавља извршно-политичку функцију.[339]

Начело поделе власти је основ организације власти у великој већини савремених држава. Међутим, појам поделе власти је веома „растегљив”, тако да сви примери поделе, сарадње, утицаја и контроле органа државне власти могу попримити различите моделе и манифестовати се као: (1) председнички систем, са доследном поделом власти, нпр. САД; (2) парламентарни систем, у којем је подела власти спроведена по узору на парламентарне системе Велике Британије и Француске, где је сарадња извршне и законодавне власти много интензивнија,[340] и (3) мешовити системи поделе власти, који су заправо различити модалитети прва два, који су уобличени због специфичности политичке и културне традиције, политичког амбијента, обичаја, економског и правног стања и др.

Историјски посматрано, теорија поделе власти је имала прогресиван карактер у време када је створена – у периоду борбе буржоазије против аутократије и апсолутне монархије. Тада су критичари начела поделе власти били представници реакционарне деснице, апсолутизма и тоталитаризма, који поделу власти сматрају узроком слабе државе.[341] Та схватања су постојала и у време уобличавања државног уређења на принципу јединства власти (од апсолутне монархије до тоталитарних, милитаристичких, фашистичких, нацистичких, фундаменталистичких система).

Јачање извршне власти најчешћи је основ теоријске критике начела поделе власти. Критичари полазе од недељивости власти и ставова да приоритет у државној структури мора имати демократски орган – представничко тело. Народна сувереност је јединствена и власт би морала бити јединствена, под непосредном контролом народа.

---

[339] Носиоци тих теорија су: Бенжамен Констан, Ото Мајер, Морис Орију, Рене Капитант, а код нас: Јован Ђорђевић, Леон Гершковић, Ратко Марковић.

[340] Одлике парламентаризма, осим политичке одговорности чланова владе пред парламентом, јесу и право извршне власти да распусти парламент, право владе да постави питање свог поверења, право парламента да бира премијера и право премијера да именује министре. J. E. Lane, *Constitutional and Political Theory*, Manchester 1996, стр. 133.

[341] Ј. Ђорђевић, *Политички систем*, Београд 1973, стр. 479.

Државни органи власти морају бити непосредно одговорни народу па је отуда законодавна власт неприкосновена јер представља суверену вољу нације.[342]

У савременим државама подела власти рађа јаку извршну власт, чији су носиоци моћни и независни у свом раду и као такви нису одговорни народу, из чега произилази да је начело поделе власти недемократског карактера. Критичари концепције поделе власти сматрају да демократско друштво захтева сједињавање све власти у народу.[343] Колегијални орган, парламент, надређен је извршној власти једино у парламентарном систему, док у чистој подели власти, у председничком систему, такве надређености нема.

Подела власти у парламентарном политичком систему није потпуно спроведена као у председничком. Парламентарна подела власти наглашава сарадњу и међузависност државних органа. Самосталност законодавне, извршне и судске власти у председничком систему обезбеђена је и непосредним избором, што им даје исти легитимитет. Такве једнакости власти у класичном парламентаризму нема. Само је парламент биран од народа, а извршна и судска власт су најчешће избор парламентарне већине. Из начина избора произлази да је парламентарни систем апстрактно мање демократски од председничког, осим када је шеф државе непосредно биран. Међутим, конкретна „демократичност" зависи од комплекса политичких, историјских, економских, културних и других услова.

У парламентарном систему, извршна власт има две главе – шефа државе и владу, односно бицефална је. Однос политичке моћи та два органа ствара поремећај власти у корист владе или шефа државе, па отуда имамо два основна парламентарна модела: енглески – класични и француски – мешовити политички систем. Надмоћност шефа државе, односно владе производ је уставних норми и политичког живота, што значи: броја партија, угледа носилаца функција, традиција, обичаја и политичке климе, правног и фактичког односа са парламентом, бирачима и др.

Јавне агенције директно или индиректно учествују у функционисању поделе власти. Међутим, присуство јавних агенција у институционалној арени доводи у питање и прети да наруши најпре саму бицефалну структуру извршне власти. Наиме, осим владе и председника државе, стварају се нова тела – агенције, које оснива сама влада и снабдева их јаким извршним овлашћењима. Осим тога, јавне агенције не само

[342] Робеспјер и Сен-Жист су најистакнутији противници поделе власти.

[343] Х. Келзен, *Општа теорија права и државе*, Београд 1951, стр. 271.

што ремете традиционалну структуру извршне власти, већ на неки начин „отварају” извршну власт и везују је са законодавном па и судском. Заправо на једном месту, у једној институцији – регулаторној јавној агенцији, спајају се све три врсте овлашћења (извршна, квазизаконодавна и квазисудска). Импутирање и институционално уобличавање агенција је реструктурисање извршне власти, које доводи до радикалних ефеката. То није само мењање традиционалног „комуницирања” између грана власти, већ се промене у релацијама управних, извршних, судских државних органа и законодавца, претварају у много озбиљнији феномен.

То је процес реструктурисања саме класичне поделе власти. Тај „тектонски” тихи процес намеће закључак да подела власти није „готова ствар”, већ жив динамичан и променљив политичко-правни процес у свом извору. Друго, данашња подела власти није одувек постојала, а свакако неће бити вечита. Агенције су можда најава да подела власти какву смо познавали полако креће у архиву правно-политичких концепција.

Постоји много несугласица у вези са питањем да ли агенције представљају посебну и релативно самосталну грану власти и да ли њихово постојање у институционалној арени нарушава принцип поделе власти, самосталност и независност институција које су главни носиоци осталих грана власти.

Агенције имају специфично место у правно-политичком систему поделе власти. Постојање јавних агенција и њихова аутономија, односно велики капацитет овлашћења и моћи, нарочито независних регулаторних тела, наводи на закључак да се ради о „четвртој” грани власти која је са осталим у односу контроле и равнотеже моћи. Међутим, често се и неким институцијама које су релативно нове а имају немали утицај у институционалној арени приписује положај самосталне гране власти (нпр. медији). Отуда сматрамо да треба одредити положај и природу јавних агенција, а не једноставно је позиционирати као нешто *sui generis*.

Друга врста дилеме је став да је присуство агенција, а нарочито капацитет овлашћења која су им дата, у супротности са основним принципима поделе власти јер ремети „чисту” поделу државноправне власти на релативно независну законодавну, извршну и судску. Теорија уставног права има концепцију поделе државноправних функција, односно полази од тога да треба да постоје само три, односно четири гране власти. Пренормиране надлежности јавних агенција стварају проблем у томе како и где сместити нормативне и управне, па и квазисудске надлежности јавних агенција. Којој грани власти припадају те институционалне творевине које заиста нарушавају „чисту” тродеобну поделу власти.

Сматрамо да је извориште јавних агенција у управној, односно извршној власти. То важи без обзира на то ко је њихов оснивач: влада, скупштина или шеф државе. Капацитеом моћи оне „искачу” из класиче поделе, али то само потврђује историјску чињеницу да је систем поделе власти „жива ствар”. Капацитет агенцијске аутономије и стварне моћи је променљива јер зависи од бројних економских, политичких и других фактора. Међутим, важно је да систем „контроле и равнотеже” (*check and balances)* фунционише и да постоје институције које утичу, контролишу и усмеравају агенције, као што и оне повратно делују у процесу агенцификације.

ГЛАВА 2
ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ У ИНСТИТУЦИОНАЛНОМ ОКВИРУ

Институционални оквир је сложени систем односа у једном државноправном систему или ширем социјалном систему једне државе. Међутим, он се може посматрати и шире, у систему Европске уније.

Постоје различити политички чиниоци који утичу на јавне агенције у арени политичких институција. Најпре, то је скупштина која треба да контролише јавне агенције. Затим постоје односи између јавних агенција и Владе, који подразумевају сарадњу и контролу. Постоје и односи министарстава и јавних агенција, који су такође односи сарадње и контроле. У институционалном кругу постоје и односи између агенција и медија, агенција и грађана, агенција и заштитника грађана (омбудсман). То су такође и односи сарадње и контроле, с тим што су односи контроле специфични.

У институционалној арени може се посматрати положај и утицај јавних агенција на остале институције једног државноправног или политичког система. Такође, могу се посматрати и анализирати вишеслојни односи државних и других институција система на саме агенције. Пре свега се мисли на државне органе као носиоце државне власти (функција). Егзистенција и функционисање јавних агенција претпостављају активну улогу све три гране државне власти. Тако, скупштина (Конгрес у САД) или влада својим актима (законима, одлукама и др.) оснива агенције и одређује њихове надлежности. Влада (на челу са председником у САД), а понегде и министарства, контролишу њихов рад, нарочито када је реч о агенцијама које су под њиховом непосредном контролом.

У тај институционални круг треба увести и судове, као посебан облик правне контроле. Тако се отвара питање политичке и правне контроле. Политичка контрола се обично схвата као правно неконтролисан процес што, наравно, није тачно. Разлика је у предмету и пре свега у последицама контроле. Правна контрола има правне последице оцене рада агенција. Судска контрола је веома важан облик правне контроле, али није ништа другачија него када се ради о другим органима и организацијама чији су акти и радње предмет судске контроле закониости. Најзад, судови контролишу да ли агенције у обављању послова из своје надлежности поштују Устав и законе. Уколико агенције изгубе подршку тих органа, оне се суочавају са могућношћу преструктурисања, што може довести до тога да у крајњој линији буду и укинуте.[344]

У том политички дизајнираном институционалном кругу учествују и други субјекти: медији, невладине организације, интересне групе, грађани. Прецизна и јасна правна регулатива омогућава да се избегну различите злоупотребе, али се ипак задире у независност других грана власти – посебно извршне и судске. Извршне зато што би појединим прописима могли угрозити прописе које доносе управни органи (министарства), што би довело до правне несигурности, а судске зато што већ сада поједине агенције имају квазисудске надлежности, јер могу да одлучују у споровима између одређених субјеката, што представља директно задирање и угрожава судску функцију у оквиру поделе власти.

Ако се на непостојање адекватне регулативе или недовољно јасних закона, узме у обзир и да је злоупотреба тих односа увек могућа, стање изгледа веома компликовано. У садржинском смислу ти односи су односи сарадње, утицаја и контроле, која је обострана јер се контролна овлашћења налазе и на страни институција у арени и на страни саме агенција. Смисао тог сложеног система односа је равнотежа и заштита система као функционалне целине.

1. Однос агенција и законодавне власти

1.1. Агенцификација законодавне власти

Регулаторне агенције улазе у домен законодавне власти, па и највиших органа управне власти (министарстава) доносећи прописе ниже правне снаге, подзаконске правне акте, најчешће административног карактера. Међутим, за разлику од управних

[344] М. Давинић, *Појам, врсте и активности Федералних агенција у правном систему САД*, Ћирић Ј. (приредио), „Увод у право САД“, Институт за упоредно право, Београд 2008, стр. 72.

(административних) прописа (наредби, правилника, упутстава и одлука), које доносе највиши органи управне власти (министарства) и који имају интерни карактер, регулаторни прописи агенција имају екстерно правно дејство. На тај начин, они су много ближи подзаконским прописима законодавнег органа и тиме функционално озбиљно задиру у надлежност законодавне власти.[345]

Регулаторне агенције имају специфично место у систему поделе власти, како у организационом, тако и у функционалном смислу. Независна регулаторна тела су формално издвојена из састава државне управе и у себи обједињавају регулаторну, извршну и судску функцију. Таква промена битно утиче на одвијање регулаторне делатности и остваривање начела уставности и законитости, као и самог начела владавине права.[346]

Независне регулаторне агенције обједињавају бројне и комплексне послове и овлашћења. Оне обједињују у себи законодавну, извршну и судску власт. Осим тога, оне могу имати квазилегислативна овлашћења у погледу доношења прописа, којима се регулише делатност појединаца и организација, извршну власт да примене те прописе у пракси и квазисудску власт да одлучују о сагласности појединачних аката и радњи са тим прописима у конкретном случају.

Таква концентрација овлашћења навела је поједине ауторе да прогласе агенције „безглавом" четвртом граном државне власти САД.[347] Тај израз је први пут употребљен 1937. године у извештају Рузвелтовог Комитета за административни менаџмент (*Committee on Administrative Management*). Такође, судија Роберт Џексон (*Robert Jackson*), у одлуци у случају *Federal Trade Commission v. Ruberoid Co.*, 343 U.S. 470, из 1952. године, истакао је да су агенције „постале истинска четврта грана државне власти која је пореметила нашу правну теорију о тродеоби власти, на исти начин као што је концепција четврте димензије пореметила наше тродимензионално размишљање".[348]

Према томе, јавне агенције, осим законодавног органа, који има примарну законодавну функцију, добијају тзв. секундарну законодавну функцију. Теоријски,

---

[345] Д. Миловановић, *Анализа ефеката регулативе као модерна техника јавног менаџмента*, Правни живот, бр. 9, 2003, стр. 1013–1030.

[346] B. Smerdel, *Regulatorne agencije*, Informator, br. 5432, 2006, стр. 1.

[347] D. H. Rosenbloom, *Administrative Law for Public Managers*, Westview Press, Boulder, 2003, стр. 11.

[348] М. Давинић, *Појам, врсте и активности Федералних агенција у правном систему САД*, Ћирић Ј. (ур.), „Увод у право САД", Институт за упоредно право, Београд, 2008стр. 73.

законодавни орган једне земље не може то овлашћење преносити на други орган, али у пракси та појава постоји у многим земљама, па и у САД. То се оправдава чињеницом да Конрес не може предвидети велики број различитих ситуација у пракси, које агенције треба да регулишу. Одређене области се налазе у сталном развоју, па је њихово детаљно регулисање законом немогуће. Врховни суд је заузео став да Устав предвиђа и овлашћења конгреса „да доноси све законе који ће бити потребни и погодни” за спровођење његових овлашћења.[349]

Америчка правна теорија стоји на становишту да се делегацијом законодавне надлежности мења и природа уставне државе, због тога што законодавну функцију и функцију утврђивања садржаја јавних политика од законодавца преузимају јавне агенције као извршна власт. Тако, законодавну власт спроводи административна бирократија, односно парламенту неодговорни јавни службеници, који нису непосредно одговорни бирачком телу.[350] Делегација законодавних надлежности јавним агенцијама има далекосежну опасну последицу да се, између осталог, смањује значај избора. То мења правила игре у институционалној арени у корист јавних агенција. Тако је процес агенцификације дошао до своје кулминације, нарочито због све интензивније агенцијске регулаторне делатности, и тиме довео у опасност да се уруши традиونални систем поделе власти, као један од фундаменталних претпоставки правне државе.

Због тога је у САД почела да се спроводи „провера норми” (*rules review*), односно контрола нормативне функције јавних агенција. Контролу су спроводили посебни законодавни одбори, који су контролисали и да ли су ове извршне регулаторне агенције у спровођењу својих надлежности остале у границама своје регулативно--нормативне надлежности.[351]

---

[349] М. Давинић, *Концепција управног права Сједињених Америчких Држава*, Досије, Београд 2004, стр. 102.

[350] С. Дујић, М. Марковић, *Јавне (регулаторне) агенције*, Архив за правне и друштвене науке, 2006, бр. 3–4, стр. 1555–1580.

[351] М. Давинић, *Концепција управног права Сједињених Америчких Држава*, Досије, Београд 2004, стр. 51.

1.2. Улога скупштина у оснивању и контроли агенција

Иако у већини уставних система министарства имају кључну улогу у контроли јавних агенција, постоји и друга, у многим случајевима много значајнија контролна институција агенција, а то је законодавна власт (скупштина, парламент, конгрес).

Извршна власт је у обе варијанте парламентаризма (и у енглеској и у француској) у бољој – јачој позицији у односу на законодавну. Сложена структура класичне државне извршне власти отежава парламентарну контролу. Међутим, парламентарну контролу још више компликује процес агенцификације, који за последицу има енормно велики број агенција, без обзира на то ко их оснива (скупштина, влада или шеф државе).

Амерички Конгрес је дводомно тело законодавне власти чија оба дома, Представнички дом и Сенат, бира народ. Устав САД усваја концепцију по којој „легислатива припада дводомном Конгресу, егзекутива председнику, а судска Врховном суду".[352] Конгрес је основни творац федералних агенција. Законима оснива агенције,[353] одређује трајање агенција,[354] утврђује њихову структуру, преносе на њих одговарајућа и често широка овлашћења, обезбеђује, односно ускраћује финансијска средства за њихов рад.

Конгрес као законодавни орган може да употреби различите механизме контроле над извршним и другим агенцијама. Као последица контроле, он може накнадним законима дата овлашћења да укине или да их битно сузи.

---

[352] А. Фира, *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља I*, Нови Сад 1993, стр. 139.

[353] Иако Конгрес оснива и формира агенције, он нема персоналну власт јер не може постављати лица у тим агенцијама. Према Уставу САД (члан II одсек 2), руководеће службенике поставља председник, на основу мишљења и уз одобрење Сената. Именовање (смењивање) нижих службеника агенције такође не врши Конгрес нити он може постављати своје чланове на било које место у оквиру агенција, јер би то нарушило уставни принцип поделе власти. Право смењивања службеника агенција Конгрес може вршити само у случају *impeachment*-а. Међутим, тај је поступак веома компликован, а разлози за његово спровођење су ретки и таксативни (издаја, подмићивање и друга тешка кривична дела), он не представља нарочито средство Конгреса у контроли персоналног састава агенција.

[354] Конгрес може контролисати и трајање агенције путем тзв. „закона залазећег сунца" (*sunset law*). Таква ситуација постоји када Конгрес законом, којим оснива агенцију, истовремено одређује њено трајање, након чега она аутоматски престаје да постоји. Пре истека таквог рока, Конгрес може донети нови закон којим би продужио њено трајање. Уколико, међутим, није задовољан радом агенције, Конгрес ће својим нечињењем проузроковати гашење агенције". М. Давинић, *Концепција управног права САД*, Досије, Београд 2004, стр. 104.

Он има „огроман” контролни капацитет над административном агенцијском бирократијом. Он је у стању да ограничи ниво аутономије организација без обзира на то колико оне формално изгледале независне. Конгрес може доста да утиче и на рад председника, и то: у кадровским питањима, буџету, па све до могућности (права) да опозове шефа извршне власти (*impeachement*). С друге стране, ти утицаји законодавног тела су ограничени имајући у виду и права председника, а, чини се, можда и потпуно релативни када председникова партија има добру позицију (већину) у самом Конгресу.

Осим тих формалних средстава утицаја Конгреса као законодавног тела на рад агенција, постоји и велики број неформалних контаката са службеницима агенција, где се чланови Конгреса постављају у позицију „омбудсмана”, коме се грађани обраћају са различитим захтевима и притужбама на рад агенција. Чланови агенција често су у својству сведока, дајући информације, у поступцима пред одговарајућим комитетима Конреса на Капитол хилу, и размењујући информације са њиховим члановима.

Конгрес велики део своје активности остварује кроз комитете (одборе) и поткомитете, који изражавају структуру извршне власти. Пред оба дома Конгреса агенције се суочавају са најмање два комитета који прате њихов рад. Представнички дом и Сенат имају комитете који су одговорни за агенције и поткомитете који су одговорни за буџет агенција. Дакла, свака агенција је одговорна пред најмање четири комитета.[355] Конгрес може своју контролну улогу појачати стварањем бројних посебних комисија као и истражних одбора за решавање појединачних питања из домена функционисања агенција.

Тај разуђени систем законодавних комитета, комисија и одбора, који вишеструко покривају агенције, може прилично сузити аутономију извршних агенција. Такође, законодавни одбори имају добар персонални састав који је стручан да прати и евентуално води истрагу над радом агенције. Наиме, многи конгресмени су специјализовани у разним областима јавне политике, с обзиром на то да су, радећи у претходним службама, постали експерти у својим струкама.

Конгрес има и неколико посебних процедура и структура које се могу користити за ограничавање аутономије агенција. Најзначајнија је *Government Accountability Office* (GAO), надлежна да врши финансијску контролу федералних агенција, али и одговора

[355] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 73.

на питања конгресмена која се односе на питања ефикасности и ефективности рада агенција.

Легислативни (законодавни) вето Конгреса је други веома значајан механизам којим располаже америчко законодавно тело (Конгрес) да ограничи агенцијску аутономију агенција.[356] То је право Конгреса, које је он често користио, да поништи акте агенције (најчешће регулаторног типа) на основу гласова оба дома Конгреса, само једног од њих, а у неким ситуацијама и само на основу гласова одређеног конгресног одбора. Вето према Уставу САД мора бити поднет председнику на потпис (потврђивање вета), што је неопходна фаза у доношењу сваког закона јер је поступак легислативног вета исти као и законски акт.

Дакле, реч је о средству накнадне контроле активности агенција. Федералне агенције, као и агенције широм света које имају регулаторна овлашћења (независне регулаторне агенције) која значе доношење административних правила, односно норми, стварају секундарно законодавство. Законодавни вето омогућава Конгресу да разматра и накнадно укине агенцијске прописе уколико сматра да они нису у складу са законом или чак са намером законодавца. Мада је 1983. године Врховни суд ставио ван снаге један легислативни вето у случају *INS v. Chandha*, Конгрес наставља да користи тај механизам контроле јер тиме показује своју надређеност над агенцијама и њиховом политиком. Заправо тиме Конгрес ауторитативно ставља до знања регулаторним агенцијама да, и поред њиховог независног статуса, регулаторна власт има извориште у законодавном телу. Тиме амерички Конгрес отуђену регулаторну власт контролише и штити чисту поделу власти америчког устава.

Наравно да агенције имају обавезу достављања редовних годишњих и ванредних извештаја Конгресу, као и законску обавезу да за одговарајуће активности добију потврду Конгреса. Тиме је Конгрес добио још једно значајно средство контроле рада агенција, уместо легислативног вета који је коришћен у ранијем периоду.[357]

Најзад, главни инструмент контроле Конгреса над агенцијама је буџетска контрола која може значајно да ограничи менаџерску слободу агенција. Законодавно тело утиче на рад агенција омогућујући им новчане изворе егзистенције, али уједно и

---

[356] То треба разликовати од сличне уставне креације у којој председник има право да врати закон на поновно гласање (суспензивни вето).

[357] М. Давинић, *Концепција управног права САД*, Досије, Београд 2004, стр. 106.

контролише газдовање државним средствима. То је најзначајнији начин на који Конгрес може да утиче на рад и активности агенција.

Међутим, без обзира на велика контролна овлашћења (формална и неформална) Конгреса према агенцијама, она нису неограничена. Врховни суд је прогласио неуставним четири контролне интервенције Конгреса над агенцијама које је он формирао (постављање службеника агенција од Конгреса, чланство чланова Конгреса у агенцијама, смењивање службеника агенција са њихових позиција и легислативни вето).[358]

У Србији постоји посебна врста институционализоване оцене рада агенција од Народне скупштине. Наиме, Скупштина врши надзор над радом независних регулаторних тела увидом и оценом њихових извештаја. Тако, независна регулаторна агенција је дужна да поднесе годишњи извештај о раду Народној скупштини, најкасније до 31. марта текуће године за претходну годину (члан 26).[359] Извештај садржи и извештај о спровођењу Стратегије, Акционог плана и секторских акционих планова. Агенција може да подноси и ванредне извештаје о раду на захтев Народне скупштине, односно по сопственој иницијативи. Међутим, те извештаје независна регулаторна агенција доставља и Влади.

О извештајима независних тела расправља се најпре на седницама надлежних скупштинских одбора (чл. 237–240).[360] Одбор може да одбије извештај и препоручи Народној скупштини да покрене поступак за утврђивање одговорности функционера у агенцији. Право је надлежног одбора и да утврди да функционер не врши функцију у складу са законом и да обавести Народну скупштину да предузме одређене мере. Чини се да законодавац није водио рачуна о посебној природи независних регулаторних тела. Политичкој већини је на располагању делотворан инструмент „преваспитавања” функционера државних органа (чл. 58).[361] Међутим, упоредна искустава показују да таква пракса постоји и у другим правним системима. Важно је да критеријуми оцене агенцијског рада не буду утемељени на политичкој дискреције (волунтаризму) већ на

[358] *Ibid*., стр. 105.

[359] Закон о агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС” бр. 97/2008, 53/2010).

[360] Пословник Народне скупштине Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 52/2010).

[361] Закон о Народној скупштини („Службени гласник РС”, бр. 09/2010). При томе, одредбама подзаконског карактера практично је доведена у питање „независност” регулаторних тела.

конкретним индикаторима делотворности рада агенција (нпр. пракса у Великој Британији или *performance management* у САД).[362]

Када је реч о агенцијама чији је оснивач влада, управни одбор јавне агенције усваја и подноси оснивачу (влади) годишњи извештај о раду јавне агенције за протеклу годину најкасније до 1. марта текуће године.[363] Додуше, оснивач може захтевати да му управни одбор јавне агенције поднесе периодични извештај о раду или посебан извештај о извршењу неког одређеног посла или активности. Такође, управни одбор јавне агенције усваја финансијски извештај и подноси га оснивачу према правилима за подношење завршних рачуна јавних предузећа.[364]

Постоји мишљење да је одредбама подзаконског карактера (Пословник Народне скупштине) практично сужена аутономност јавних агенција. Наиме, да законодавац није водио рачуна о посебној природи независних регулаторних тела јер је омогућио политичкој већини у парламенту да преиспитује рад функционера агенција.[365] Тиме се заправо отвара питање односа јавних агенција и законодавног тела. Ти односи јесу заправо односи парламентарне контроле агенција и постоје у сваком агенцијском моделу. Следеће питање је да ли скупштина, односно њен надлежни одбор могу да не усвоје извештај агенције и које су даље последице неприхватања агенцијског извештаја.

Одговарајући законодавни одбор може да одбије извештај који му је агенција доставила и пошаље препоруку Народној скупштини за покретање поступка за утврђивање одговорности функционера у државној организацији, односно агенцији.

Право је надлежног законодавног одбора и да утврди да функционер не врши функцију у складу са законом и да обавести Народну скупштину ради предузимања одређених мера.

Анализа односа агенција и законодавног тела показује да ни у чистим моделима поделе власти нема односа апсолутне равнотеже и потпуне независности носилаца

---

[362] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, стр. 74.

[363] Права оснивача у име Републике Србије врши Влада ако посебним законом није што друго одређено.

[364] Члан 46. Закон о јавним агенцијама („Службени гласник РС“, бр. 18/2005, 81/2005).

[365] Коректан правни пут детаљнијег регулисања подношења извештаја независних тела Народној скупштини био је да се то учини матичним законом или изменом Закона о Народној скупштини. М. Радојевић, *Независна (регулаторна) тела и институције у Србији*, Српска политичка мисао, бр. 4, Београд 2010, стр. 53–76.

државне власти.[366] Скупштина треба да буде корективни фактор агенцијских активности и њене аутономије, без обзира на то колико оне биле независне. Систем поделе власти за то даје решење, упућујући на институционалну арену у којој нико није потпуно независан, па ни независне регулаторне агенција. Тај „живи” организам поделе власти треба да се очува и правно и политички.

2. Однос агенција и извршне власти

Иако законодавна власт у великом броју уставних и управних система представља један извор контроле над агенцијама, постоји и велики број контрола које су у вези са извршном граном власти. Извршна власт има три нивоа, то су министарства, кабинет министарства или депратмана који представља владу у парламентарном систему и президенцијални ниво извршне власти, који чини сам председник.

Стварни политички ефекат система поделе власти је реално јачање извршне власти, која чврсто стоји испред законодавства, као оригинерне правне и политичке власти.

1) *Министарства.* У највећем броју управних система главно питање контроле агенција повезано је са контролом коју врше министарства.

Јавне агенције као део извршне и управне власти (влада и министарства). Ако желимо сагледати односе између министарстава и агенција, треба се осврнути на функције и обележја те две врсте организационих јединица.

У ширем смислу, и министарства се могу посматрати као одређене врсте агенција, из разлога што они обављају одређене јавне послове и регулишу одређену област. Међутим, у ужем смислу, министарства се разликују, пре свега, зато што је министарство орган који води јавну политику, организационо је део система државне управе и функционално има широку надлежност, односно покрива више области, посебно ако у његовој надлежности има више ресора. Насупрот министарствима, јавне агенције су изван система државне управе и представљају, по правилу, стручна тела задужена за тачно одређену област, што се за министарства не може рећи. Оне имају организациону и функционалну самосталност у раду од извршне власти. Међутим,

[366] А. Фира, *Уставност и политика*, Нови Сад 1984, стр. 56.

постоје и управни системи у којима су оне део државне управе (нпр. у Републици Српској).

У теорији се односи између министарстава и агенција могу приказати у три модела:[367] (1) скандинавски модел, (2) амерички модел и (3) британски модел.

Скандинавски модел значи да се министарства формирају у одређеним областима и она су искључиво задужена за вођење и креирање јавних политика. С друге стране, постоји велики број различитих колегијалних органа и агенција, на челу са директором, који су задужени за имплементацију. Та тела се баве унутрашњом организацијом. Однос министарстава и агенција је специфичан због тога што агенције у све већој мери преузимају улогу креирања јавних политика, што је основна делатност министарстава. Тај модел је карактеристичан само за Шведску, док остале скандинавске државе на том подручју само у одређеној мери практикују такав модел.[368]

Британски модел показује да се на челу агенције, као колегијалног органа, налази извршни директор, који је директно одговоран министарству. Директор агенције на ту функцију долази након потписивања уговора и може бити разрешен само под специфичним условима. Тај модел се разликује од класичног менаџерског приступа, због тога што агенције немају довољну аутономију у обављању својих функција и нису дистанциране од министарства у погледу контроле. Међутим, постоји менаџерска аутономија у смислу оперативног вођења послова. Министар може одлучити да укине агенцију или да је реорганизује, тако што ће је расформирати или спојити са неком другом, враћајући њене функције департману (министарству) који их је и поверио или што ће заменити ту агенцију са неком новом врстом јавног тела. У пракси британских агенција постоји веома велики број агенција које су укинуте или реорагнизоване на један од поменутих начина.[369]

Амерички модел карактерише постојање бројних министарстава (департмана) у чијем саставу се налази мноштво различитих врста агенција. Међутим, њихове челнике бира председник САД, најчешће на савет ресорног секретара. Осим агенција које су део ресора, постоје и бројне независне извршне и регулационе агенције. Према функцијама и начину на који их обављају, тај модел је сличан шведском моделу, с тим што су у

[367] G. Bouckaert, G. B. Peters, *What is Available and What is Missing in The Study of Quangos*, New York, 2004.

[368] *Ibid*., стр. 32.

[369] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 63

Шведској министарства мањег обима. Аутономија агенција у оквиру министарстава је различита и варира. Од FBI,[370] који има већи утицај од самог министарства, до агенције OSHA,[371] која је под строгом контролом министарства. Министарства имају и даље класичне задатке, а то су креирање јавних политика, њихова контрола и координација уз помоћ различитих врста агенција које имају различите односе, како у склопу министарства, тако и међусобно.

У транзиционим земљама однос министарства и агенције је био такав да су министарства била слабија и правно и у погледу експертизе, с обзиром на то да нису могла да привуку одговарајуће стручњаке неатрактивним радним условима. Финансијски менаџмент је био слаб у читавом јавном сектору, делом и због недовољне снаге министарства финансија, посебно у односу на агенције. То је довело до пораста плата и повластица запослених у агенцијама и повлашћеног положаја у односу на државне службенике у министарствима, високих управних трошкова, случајева превара и корупције у агенцијама и до нетранспарентног финансијског пословања агенција јер су се рачуни агенција водили изван трезора.

У Србији министарства у различитој мери поштују мишљења и препоруке јавних агенција.

Законом су дефинисани односи надзора који врши надлежно министарство. Постоји више облика надзора.

а) Најпре постоји *надзор над прописима* јавне агенције (члан 43), који се тиче регулаторних независних агенција. Јавна агенција је дужна да пре објављивања прописа прибави од министарства у чијем су делокругу њени послови *мишљење о уставности и законитости* прописа.

Истовремено надлежно министарство има обавезу да агенцији у питању достави *образложени предлог* о томе како да пропис усагласи са Уставом, законом, прописом или другим општим актом Народне скупштине и Владе. Агенција је дужна да поступи по предлогу министарства. Ако јавна агенција не поступи по предлогу министарства, оно је дужно да оснивачу (Влади) предложи доношење *решења о обустави од*

---

[370] *Federal Bureau Investigation* – обавештајна служба која делује у оквиру Министарства правде САД, а чији се задаци односе на истраживање у преко 2.000 врста федералних злочина и тиме фактички означава главни инструмент за борбу против кримилала. G. Bouckaert, G. B. Peters, *What is Available and What is Missing in The Study of Quangos*, New York, 2004, стр. 33–34.

[371] *Occupational Safety & Health Administration* – агенција која делује у оквиру Министарства здравља у САД, чији је задатак да професионално регулише питање здравља и безбедности у администрацији.

извршења прописа и на њему заснованих појединачних аката и *покретање поступка за оцењивање уставности и законитости прописа*. Решење о обустави од извршења прописа ступа на снагу кад се објави у „Службеном гласнику Републике Србије”, али престаје да важи ако оснивач у наредних 15 дана не покрене поступак за оцењивање уставности и законитости прописа.

б) Други облик министарског надзора је надзор над радом и пословањем јавне агенције (члан 44). Надзор над радом јавне агенције у повереним пословима државне управе врши надређено министарство у чијем су делокругу послови јавне агенције.

Законито и наменско коришћење средстава јавне агенције и примену прописа којима се уређују јавне финансије и финансијско и рачуноводствено пословање надзире министарство надлежно за послове финансија.

Примену прописа о службеној употреби језика и писма, канцеларијском пословању, пословање са странкама и корисницима, као и ефикасност и ажурност решавања у управном поступку, стручну спрему запослених који решавају у управном поступку и овлашћења за решавање у управном поступку надзире министарство надлежно за послове управе.

Јавне агенције у парламентарним демократијама примарно контролишу надлежна министарства, којима оне одговарају пре парламента. Тежиште је на политичкој контроли министарске бирократије јер у парламентарним демократијама постоји „индиректна контрола” законодавног тела над агенцијама. Насупрот томе, у САД Конгрес може директно да контролише федералне агенције.

У транзиционим друштвима владе немају увек политичку вољу за имплементацијом независних регулаторних тела. За поједине владе чин је „политичког самоубиства” да традиционални простор државне управе замене независним регулаторним телима.[372]

У пракси функционисања управног система, агенције су део проблема дуплирања функција са министарствима, проблема њихове функционалне координације, што доприноси његовој комплексности. Стога се уношење реда у систем агенција, заједно са дефинисањем начела и критеријума њиховог оснивања, организације и функција, као и потреба за рационалнијим трошењем јавног новца (рационализација јавног сектора), појавило као један од приоритета у многим управним

[372] М. Радојевић, *Независна (регулаторна) тела и институције у Србији*, Српска политичка мисао, бр. 4, Београд 2010, стр. 53–76.

системима. Постоји јасна тенденција и пракса да се дефинишу критеријуми за формирање агенција, с обзиром на то да оне расту као „печурке после кише”, дакле неконтролисано и најчешће на иницијативу политичког фактора. Друго, постоји тенденција дефинисања критеријума и за контролу агенција. Најзад, јасна је потреба да се редефинише делокруг постојећих тела концентрисањем сличних послова у агенцији или министарству (спајањем или повећавањем).

2) *Влада.* Влада Србије је, према *Закону о јавним агенцијама* (2005), оснивач јавних агенција. Наиме, права оснивача у име Републике Србије врши Влада ако посебним законом није другачије одређено.[373] Додуше, саме одлуке Влади предлаже министарство у чијем делокругу су послови јавне агенције, тако да одлуке и односе Владе и агенција координишу надлежна министарства. То се види и по томе што уколико су послови јавне агенције у делокругу више министарстава, та министарства Влади предлажу одлуке, по правилу, споразумно.

Влада прибегава посебној врсти институционализоване оцене рада агенција. Влада даје сагласности на годишњи програм рада, на финансијски план јавне агенције и на друге акте одређене овим или посебним законом (члан 42).[374] Најпре постоји и посебан облик превентивног надзора кроз праћење и оцену годишњег програма рада јавне агенције[375] и финансијског плана (члан 45). Наиме, управни одбор јавне агенције усваја и до 15. децембра текуће године подноси Влади као оснивачу на сагласност програм рада јавне агенције за наредну годину и финансијски план јавне агенције.

У оквиру *надзора над прописима* јавне агенције (члан 43), Влада као оснивач јавне агенције дужна је да на основу предлога надлежног министарства донесе *решење о обустави од извршења* прописа и на њему заснованих појединачних аката. Надлежно министарство истовремено је дужно да Влади предложи и *покретање поступка за оцењивање уставности и законитости прописа*. Међутим, услов за те владине мере је да јавна агенција није поступила по образложеном предлогу министарства о томе како

[373] Међутим, постоје бројне и значајне јавне агенције које је пре, али и после доношења Закона о јавним агенцијама (2005) основала Народна скупштина. То су углавном независне регулаторне агенције, нпр. Агенција за борбу против корупције (2008), Републичка радиодифузна агенција (2002), Републичка агенција за поштанске услуге (2005) и др.

[374] Закон о јавним агенцијама („Службени гласник РС“, бр. 18/2005, 81/2005).

[375] Годишњим програмом рада се, сагласно акту о оснивању јавне агенције, одређују основни циљеви јавне агенције за наредну годину и начини на које ће се постићи. Годишњи програм рада садржи и предлог мера за делотворнији рад и економичније коришћење средстава јавне агенције. Посебним законом или актом о оснивању јавна агенција може бити обавезана да годишњим програмом рада обухвати и друга питања значајна за њен рад.

да пропис усагласи са Уставом, законом, прописом или другим општим актом Народне скупштине и Владе.

Влада као оснивач јавних агенција у Републици Србији има и персоналну (кадровску) власт јер именује и разрешава главне органе агенције (управни одбор и директора). Наиме, Влада на предлог министарства у чијем су делокругу послови јавне агенције именује директора после спроведеног јавног конкурса. Јавни конкурс спроводи управни одбор (члан 24) и он формира листу кандидата коју подноси Влади. Претходно, Влада именује и чланове управног одбора. Осим именовања, Влада и разрешава чланове управног одбора и директора јавне агенције.[376]

Закључак је да у односима са агенцијама, Влада Србије има кључну улогу најпре као њихов оснивач, а и касније у надзорним поступцима. Нешто слично као председник у САД, где на пример влада не постоји као структурисано политичко тело, већ је појединачно чине секретари које именује председник. Секретари су одговорни председнику за управљање ресорима, а први међу њима је државни секретар, заправо министар иностраних послова.

3) Контрола агенција од *председника државе.* Председник у парламентарном систему нема посебну улогу у односима са јавним агенцијама. Међутим, у председничком систему његова улога је сасвим другачија и готово кључна. Председнички уставно-политички систем утемељен је на јасној подели власти. Три основне државне функције: законодавна, извршна и судска, јасно су раздвојене. Свака власт независно врши свој део посла и, колико је то могуће, равноправна је са остале две власти.

Све три гране власти су одвојене али су и истовремено једна другој контрола и равнотежа (*check and balance*), што води њиховој равноправности.[377] Систем у коме су гране власти независне, уравнотежене и међусобно контролисане представља превенцију злоупотребе власти. У пракси извршна власт је најактивнија, она води

[376] Закон о јавним агенцијама („Службени гласник РС“, бр. 18/2005, 81/2005).

[377] Један од твораца Устава САД Џемс Медисон (*Madison*) каже да „овлашћења која припадају једној грани власти не треба потпуно и непосредно да спроводе друге гране власти. Подједнако је јасно и то да ниједна од тих грана не би требало, ни посредно ни непосредно, да има преовлађујући утицај над другим гранама у вршењу њихових одговарајућих овлашћења. Нико не оспорава да свака власт по природи ствари задире у туђе право, али зато је треба спречити да не пређе утврђене границе”. А. Хамилтон, Џ. Медисон, Џ. Џеј, *Федералистички списи*, Београд 1981, стр. 335.

државу а персонализује је – председник државе.[378] Иако је водећа власт извршна, погрешно би било тај систем схватити као „царски (империјални) президенцијализам"[379] Председник управља државом и центар је власти, али не на рачун законодавства и судства. Политички активизам председника доводи га у посебан и директан однос са јавним агенцијама. Већина америчких председника гледала је на агенције као на своје „природне непријатеље", покушавајући да пронађу најбољи начин да их потчине.[380]

У председничком систему председник има главно средство утицаја и контроле, које се састоји у томе што може да постави готово све шефове извршних агенција, односно руководеће службенике који се налазе на челу агенција, додуше уз мишљење и уз одобрење Сената. Именовање нижих службеника, Конгрес законом може пренети на председника, редовне судове или старешине управних ресора.[381] Председник може да постави отприлике 4.500 службеника у извршној власти и да контролише готово све федералне агенције. Иако председник нема потпуну самосталност у одабиру лица која поставља јер се у томе морају узети у обзир политичке странке, регионални приоритети и критеријуми етничког представништва, он има велику моћ над агенцијама. Често се законима о оснивању појединих независних агенција таксативно наводе разлози због којих члана руководећег одбора (комисије) председник САД може да уклони са положаја пре истека мандата.[382] За разлику од постављања, председник је у пракси

[378] Председника државе бира народ посредством изборника (електора), на четири године, највише у два мандата. Ти избори су заправо непосредни, па председник остварује директну везу са народним суверенитетом, што га ставља у исту раван са Конгресом. Стварни положај председника је неприкосновен јер је он „истовремено шеф државе и врховни командант оружаних снага, али и председник управне власти и владе. Он је истовремено шеф егзекутиве и целокупне администрације". Ј. Ђорђевић, *Политички систем*, Београд 1988, стр. 575. Председник сам успоставља „администрацију" (владу и „управу"). С. Орловић, *Начело поделе власти у уставном развоју Србије*, докторска дисертација, Нови Сад 2007, стр. 7.

[379] A. M. Shlesinger, *The Imperial Presidency*, Boston 1976, стр. 96.

[380] М. Давинић, *Концепција управног права САД*, Досије, Београд 2004, стр. 108.

[381] Међутим, у пракси се јавио проблем разликовања руководећих и нижих службеника, као и запослених. Критеријум за разликовање је обим и квалитет овлашћења које остварују руководећа лица за разлику од запослених, односно дужности, и тиме анализом његовог правног статуса, као ко га смењује и сл.

[382] Уставност таквог решења из *Закона о Савезној комисији за трговину* од 1914. године, у који је први пут унето, било је предмет спора *Humprey`s Executors v. United States* 1935. године пред Врховним судом САД, који је пресудио, насупрот ставу председника Рузвелта, да функционер независне регулаторне агенције може бити разрешен само из законом утврђених разлога. Б. Смердел, *Еволуција предсједничке владе у САД – конгресни вето*, докторска дисертација, Загреб 1984, стр. 258. У образложењу пресуде, Врховни суд је, између осталог, навео да је Савезна комисија за трговину

користио и овлашћење да смењује (отпушта) службенике врло често, налазећи правно утемељење у богатом прецедентном праву из те области. Конгрес не може ограничити право председника да отпушта службенике агенција, а да при томе не повреди начело поделе власти утврђено Уставом. Међутим, пракса Врховног суда стоји на становишту да председник има право да по својој вољи отпушта службенике, који поседују чисто извршна овлашћења, али да Конгрес може битно да ограничи његово право да отпушта службенике који поседују квазилегислативна и квазисудска овлашћења у независним регулаторним агенцијама. У новије време, право председника да отпушта службенике начелно је постало веома спорно и доведено је у питање, чиме је оснажено и проширено овлашћење Конгреса да намеће ограничења председнику.[383]

Председник има и друге могућности да утиче на политику коју воде федералне владине агенције. Извршна служба (*Executive Office of the President*) – Бела кућа (*White House*), која промовише званичну политику председника, координише рад агенција.[384] Она у свом саставу има две организације: Савет за националну безбедност (*National Security Council*) и Савет за економску политику (*Economic Policy Council*), које председнику могу да сугеришу да донесе одлуке које утичу на независност агенција. Постоје и многе друге организације које су кључни актери у процесу доношења буџета као што је Служба управљања и буџета (*Office of Menagement and Budget*), посредством које председник остварује финансијску контролу над агенцијама.[385]

Такође, веома значајни инструмент којим председник усмерава рад агенција представљају и извршне наредбе (*executive orders*), које амерички председници доста често користе (преко 13.000 наредби од 1862. године, када се те наредбе први пут и помињу). Њима се регулишу различите области друштвеног живота, реорганизују агенције, усмерава њихова активност и др.

„административни орган, образован од стране Конгреса да спроводи законодавну политику садржану у актима Конгреса, у сагласности са стандардима који су у њима прописани, те да извршава друге предвиђене дужности као сарадник законодавства и судства. ... Она врши своју надлежност без дозволе извршне власти и, у складу са законом, мора бити слободна од егзекутивне контроле ... те функционише једним делом као квазизаконодавни, а другим као квазисудски орган.” S. K. Padover, *The Living US Constitution*, New York 1983, стр. 126–129.

[383] М. Давинић, *Концепција управног права САД*, Досије, Београд 2004, стр. 109.

[384] Та служба је формирана 1939. године за време председника Рузвелта, са намером да обезбеди координацију и контролу огромног броја агенција формираних у то време.

[385] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 74. Та служба надгледа трошкове агенција, њихову политику и иницијативу за доношење нових прописа.

Осим поменутих формалних средстава контроле агенција, председник у великој мери утиче на рад агенција и неформалним путем (нпр. контактима са челним људима агенција). Директан утицај председника на агенције у формирању политике је изузетак, и то због недостатка времена и презаузетости председника и његових сарадника јер прописи и одлуке агенција могу бити контроверзни и неминовно долазити у сукоб са интересима изузетно јаких интересних група. Због тога је политички опортуно немешање председника у активности агенција како би избегао евентуалну одговорност за последице таквих активности.

Формално, агенције се и даље налазе под контролом председника, захваљујући својим овлашћењима. Међутим, Конгрес је успео да се наметне као значајан субјект контроле агенција и зато у великој мери утиче на политику и активности тих органа. Између председника и Конгреса постоји ривалитет. Ниједан од њих није успео да обезбеди потпуну доминацију над агенцијама, које са своје стране морају служити два господара.[386]

Од председника Картера (*Jimmy Carter*) успостављена је посебна контрола или тзв. регулаторни надзор (*regulatory review*) над јавним агенцијама. Иако јавне агенције имају изворна овлашћења у регулаторним питањима, под условима да их врше у складу са Законом о управном поступку (*Administrative Procedures Act*), председник је одувек желео да врши надзор над њиховим радом, а посебно да има увид у могуће економске ефекте њихове регулативне функције. Та врста контроле је, за разлику од легислативног вета који има Конгрес, превентивна (*ex ante*) и користи се да спречи регулаторну активност агенција која би имала штетне економске последице у будућности.

Најзад, један од најзначајнијих фактора који је у стању да ограничи аутономију јавних агенција је обилато коришћење система управљања у агенцијама које се заснива на перформансама (улози и резултатима) – *performance management* или управљање засновано на учинку, односно на контроли резултата. Формално га је увела администрација председника Џорџа Буша (*George W. Bush*), када је Конгрес донео посебан закон *The Government Performance and Results Act* (GPRA). Иако је његова примена у почетку била доста поједностављена, била је довољна да се изврши притисак на поједине агенције и тако смањи њихова слобода поступања.

---

[386] М. Давинић, *Концепција управног права САД*, Досије, Београд 2004, стр. 109.

4. *Персонални или кадровски утицај*. По правилу, парламент врши избор и разрешење органа независних регулаторних тела. Међутим, у неким државама персонална власт припада другим државним органима, који су углавном лоцирани у извршној власти, као што је влада (Србија) или председник државе (САД). Ти органи извршне власти, као оснивачи јавне агенције, именују и разрешавају чланове управног одбора и директора јавне агенције.

3. Однос агенција и судске власти

Однос између судова и агенција описује се уопштеним терминима као што су сарадња, контрола, али је изражен и у обавези поштовања аката агенција, до поновног утврђивања конкретних спорних чињеница, о којима је агенција већ расправљала.

Судска власт је у систему поделе власти независна и начелно и апстрактно неполитизована. Све три гране власти, па и судска власт, уобличене су вољом народа, директно или индиректно, као судска власт, што им даје исти почетни ауторитет, легитимитет и обезбеђује једнакост у политичком смислу, односно спречава да једна на другу врше политички утицај.

Степен политизације судске власти спроведен је генерално у најмањој могућој мери, иако су амбиције егзекутиве и политичке елите у персоналном креирању судске власти снажне у готово свим правним системима. Тако, на врху судске хијерархије у САД је Врховни суд, у чијем саставу се налазе председник, којег именује председник државе уз сагласност Сената, и осам судија, који имају доживотни мандат. Политичку позицију и углед Врховни суд гради нарочито правом да тумачи Устав, који у САД има култни значај. Међутим, став Врховног суда о томе да ли су радње и акти других државних органа сагласни Уставу често је тешко раздвојити од политике.[387]

Суд је по природи орган контроле примене закона и поштовања права. Он има право накнадне контроле путем оцене формалне или материјалне уставности и законитости аката и радњи готово свих државних органа. Агенције представљају један од највећих проблема у систему јавне управе јер имају широк спектар надлежности, а

[387] Утицај Врховног суда на рад председника и Конгреса нарочито је нарастао од почетка XIX века. Председник Врховног суда је формално друга личност у државној хијерархији, после председника САД. Тако, председник полаже заклетву пред председником Врховног суда, а не пред Конгресом. Између два рата, за време председника Френклина Рузвелта, Врховни суд је проглашавао противуставним неке социјално-економске законе јер нису одговарали крупном капиталу, иако формалноправно нису били противни Уставу. Види у: А. Фира, *Уставност и политика*, Нови Сад 1984, стр. 139.

контролу над њима је веома тешко успоставити због великог броја области у којима делују регулаторно или оперативно. Проблем је у томе што законодавна власт нема ефикасан начин да их контролише, а ни председник државе у председничком систему поделе власти (нпр. САД) не може да их адекватно контролише. С друге стране, не треба изгубити из вида да судови могу контролисати само законитост рада агенција.[388] Ограничења судске власти постоје у сфери политичких акта. Овде су суду везане руке јер је реч о питањима целисходности аката и радњи. Та питања остају изван контроле суда. Међутим, формално посматрано, судска власт има последњу реч у агенцијским стварима.

Из општег начела законитости произилази да акти агенција морају бити у сагласности са уставом и законом. Судска контрола агенција има циљ да пружи заштиту лицима чија су права повређена незаконитим активностима агенција, за разлику од политичких облика контроле агенција, коју врши законодавна и извршна власт. Судска контрола агенција је чисто правна контрола законитости рада агенцијске власти. Извршна и законодавна власт су пре свега усмерене на политичку контролу целисходности пословања агенција, којом се најчешће утиче на програме и политику агенцијских тела. Судови контролишу акте и радње агенција правног становишта, а не са становишта политичких ставова и утврђених и усвојених јавних политика. Судови не решавају апстрактне (теоријске) спорове, већ само конкретне, који имају своје упориште у пракси.

Међутим, односи агенција и судске власти, могу се посматрати и с друге стране. Наиме, регулаторне агенције у својој надлежности имају и квазисудске инструменте, што представља феномен агенцификације саме судске функције.[389] Законодавац је, давањем квазисудских надлежности агенцијама, допринео специјализацији вршења судске функције у појединим агенцијским стварима и „растеретио” судове у делу

---

[388] J. R. Bowers, *Regulating the Regulators, An Introduction to the Legislative Oversight of Administrative Rulemaking*, Praeger, 1990, стр. 14; А. Бачић, *Устав САД и подјела власти*, САНУ, Београд 1990, стр. 128–143; B. Smerdel, *Problemi normativizma u suvremenoj američkoj teoriji i političkoj praksi*, Naša Zakonitost, br. 12, Zagreb, стр. 1251–1266.

[389] Пример за такав вид надлежности је регулаторна Агенција за телекомуникације у Црној Гори. Наиме, у члану 12. ст. 1 тачка 22. *Закона о телекомуникацијама* прописано је да Агенција решава спорове између субјеката у телекомуникационим активностима (између корисника и оператора, оператора и власника објекта или земљишта). Агенција у том случају решава спорове, што је апсолутно у домену надлежности судства, па би се могло закључити да агенције директно одлучују о питањима која су у судској надлежности. Сличан је случај и са Агенцијом за енергетику, која такође решава спорове настале у области енергетских делатности.

решавања спорова у области које регулишу агенције. Међутим, питање је да ли се мислило на неповредивост судске функције. Свакако, чини се да судску функцију не врше само судови, већ и агенције, што је супротно строгом принципу поделе власти.

Закони којима се оснивају поједине агенције садрже одредбе којима се одређује обим судске контроле над актима агенција. Уколико таквих одредаба нема, закон о управним споровима (у већини европских правних система) или закон о управном поступку (САД), примењиваће се као супсидијарни. Коначно, судови су својим пресудама у анлосаксонском прецедентном праву створили бројне принципе судске контроле аката агенција.

1) *Надлежност судова.* Судску контролу рада агенција остварују судови различите надлежности. Контролну функцију над агенцијском влашћу остварују *редовни судови*, чија је позиција иначе јача у америчком председничком систему него у британском парламентарном систему, због другачијег спровођења принципа поделе власти. Контрола агенција од редовних судова (окружних, апелационих, Врховног), повремено се манифестовала као недовољно ефикасна и квалитетна, из неколико разлога. Пре свега, због изузетне сложености агенцијских послова и велике разноликости аката које агенције доносе, а и редовни судови су често показивали тежњу да агенције потчине својој контроли, при чему су судије редовних судова имале тешкоћу да разумеју поједине специфичне области управног права и агенцијског пословања. То је утицало да се у америчкој јудикатури заузме став да треба настојати да се издејствује повољан исход у агенцијским стварима у самој агенцији, односно да адвокат мора добити случај у самој агенцији или га вероватно неће ни добити, јер ће у највећем броју случајева суд потврдити акт агенције, ако уопште буде одлучивао о њему.[390] То је довело до појаве посебних судова – административних трибунала у англосаксонском систему, односно посебних управних судова у европскоконтиненталном систему, чији је поступак бржи, неформалнији и јефтинији него поступак пред редовним судовима.

У европским уставним системима постоји и посебна надлежност *уставних судова* да контролишу уставност и законитост општих и појединачних аката агенцијских тела. Они су надлежни посебно да оцењују уставност прописа регулаторних тела. Тако је Уставни суд Републике Србије утврдио да обавезујуће упутство Републичке радиодифузне агенције, којим се неовлашћено уређују будуће

[390] М. Давинић, *Концепција управног права САД*, Досије, Београд 2004, стр. 163.

обавезе емитера, није у сагласности са Уставом и законом.[391] Уставни суд је, такође, прогласио неуставном и незаконитом Правилник о поступку принудног извршења одлука Републичке радиодифузне агенције јер се радило о прекорачењу законом утврђених овлашћења РРА при уређивању поступка принудног извршења његових одлука.[392]

Први задатак лица које жели да оспори акт агенције јесте да утврди јурисдикцију, односно који суд је надлежан за поступање у конкретној агенцијској ствари. То може бити посебан суд предвиђен посебним законом, на пример, управни суд или пак суд опште надлежности.

Лице које оспорава акт агенције пред судом мора бити активно легитимисано у тој управној ствари.[393] То значи да мора имати непосредан лични интерес да се одређени акт агенције прогласи незаконитим.[394] Уколико је акт агенције подложан судској контроли а тужилац има страначку легитимацију у конкретном случају, он може добити судску заштиту ако тужба није поднета у погрешно време, другим речима тужба треба да буде поднета благовремено, у року.

2) *Допуштеност судске контроле над агенцијама.* Постоји опште правило о допуштености судске контроле аката агенцијске власти. Највећи број аката агенција подложан је судској контроли осим оних за које сам закон искључује судску контролу у појединим ситуацијама (изричито или прећутно) или се делатност агенције обавља на

[391] Одлука Уставног суда ИУ број 108/2007 од 12. јуна 2008. године, објављена у „Службеном гласнику РС”, бр. 74/2008, од 7. августа 2008. године.

[392] Одлука Уставног суда, ИУ број 255/2006 од 22. октобра 2008. године, објављена у „Службеном гласнику РС”, бр. 112/2008, од 10. децембра 2008. године.

[393] У америчком систему, да би остварио легитимацију у одређеном случају, тужилац мора да докаже не само стварну штету већ и да је та штета проузрокована актом агенције који се оспорава или, у најмању руку, да је штета „прилично условљена” тим актом агенције. Детаљније: М. Давинић, *Концепција управног права САД*, Досије, Београд 2004, стр. 155 и даље.

[394] Одредбом члана 14. став 1. *Закона о радиодифузији* („Службени гласник РС”, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 – др. Закон, 62/2006, 85/2006, 86/2006 – испр. и 41/2009) прописано је да физичка и правна лица имају право да Републичкој радиодифузној агенцији подносе представке у вези са садржајем програма емитера ако сматрају да се тим програмима вређају или угрожавају њихови лични интереси или општи интерес. Међутим, према правном схватању суда, лице које подноси различите представке управном органу, које може означити и као захтев у вези са покретањем поступка по службеној дужности, што је конкретан случај поступка одузимања дозволе, нема својство странке, па стога ни на закону заснован правни интерес за подношење тужбе у управном спору у смислу одредбе члана 12. Закона о управним споровима. (*Решење Врховног суда Србије, У. 4627/2007* од 17. октобра 2007. године). Други пример је одбацивање захтева странке за сателитско емитовање програма као неуредног, што, уз разлоге о недостатку легитимације, представља основ за поништај решења у управном спору (*Пресуда Врховног суда Србије, У. 5285/2006* од 11. јула 2007. године).

основу дискреционог овлашћења због природе активности агенција и потребе за несметаним функционисањем тих тела. Такође, поједине области управе захтевају изразиту брзину, флексибилност или тајност (национална одбрана или спољна политика), што је неспојиво са отвореним и темељним процесом судске контроле.

Однос између судова и агенција одређен је и обимом судске контроле агенција, односно мером у којој судови морају поштовати стручност агенција. Одлука агенције треба да буде зрела како би суд био способан да одлучи о одгаварајућем акту агенције, без додатног ангажовања агенције у конкретној контролној ситуацији.[395] Судови у већој мери уважавају утврђивање чињеница од агенција и њихова дискрециона овлашћења, у односу на правна тумачења агенција приликом доношења одговарајућих аката. Наиме, агенције, захваљујући експертима из различитих области, имају много боље могућности за утврђивање чињеница, посебно оних техничког карактера.

Принцип примарне надлежности агенције примењује се уколико странка остваривање својих права затражи директно од суда, игноришући одговарајућу агенцију. Ако се странка обрати агенцији, питање примарне надлежности се уопште неће постављати. То се често дешава у пракси, зато што се странке радије обраћају агенцијама него судовима или због тога што је у великом броју случајева поступак инициран од саме агенције.

Најпре треба утврдити допуштеност судске контроле аката агенције. Свакако да акт мора имати одговарајућа правна дејства, односно да утврђује права и обавезе странака у конкретној агенцијској ствари. Позитивни прописи у већини правних система прописују опште правило да само коначни акти агенција могу бити предмет судске контроле у управном спору. У правним системима у којима таквих закона нема питање коначности се мора утврђивати у вези са питањем исцрпљивања и зрелости, да би се омогућила судска контрола одговарајућег акта агенције. Наиме, треба утврдити да одговарајући акт агенције јесте завршетак поступка у оквиру саме агенције. Дакле, такав акт не може имати привремени карактер.[396] Претпоставка судске контроле је да

[395] Судије нису стручњаци у одређеним посебним агенцијским областима (нпр. медицини, економији, екологији и др.), већ се експерти у таквим материјама налазе у агенцијама, и због тога они не могу решавати комплексна агенцијска техничка питања. Задатак судија је ограничен на утврђивање формалне и материјалне законитости одговарајућег акта агенције.

[396] Судови могу контролисати и акте који имају привремени карактер, односно допушта се судска контрола и пре коначности агенцијског акта, уколико је штета коју неко лице трпи услед таквог акта велика, као у случају када би привремени акт агенције могао угрозити живот и здравље људи или се актом агенције наноси озбиљна економска штета и слично. Према томе, суд треба да процени штетне последице које би странке трпеле ако би суд одбио да размотри акт агенције у тој фази.

се искористе сва управноправна средства пре него што се затражи заштита пред одговарајућим судом.

У правном систему Србије решење агенције у првом степену доноси директор агенције у управном поступку. У другом степену, поводом првостепеног решења јавне агенције није обезбеђена двостепеност унутар агенције, већ о жалби решава министарство у чијем су делокругу послови јавне агенције.[397] Јавне агенције су тако под капом министарства, односно извршне власти, која контролише законитост рада агенција. То подсећа на инстанциони надзор над радом органа државне управе. Да ли је том процесном акробатиком сужена моћност судске заштите пред управним судом?

За разлику од Закона о јавним агенцијама (*lex generalis*), одредбама посебних агенцијских закона (*lex specialis*), какав је, на пример, *Закон о радиодифузији*,[398] прописано је (члан 37) „да против одлуке агенције није дозвољена жалба, али се може покренути управни спор". Тиме је у случају неких независних регулаторних агенција избегнут министарски надзор али је отворен пут и обезбеђена је судска контрола аката агенције у управносудском поступку (Закон о управним споровима). Међутим, не постоји једнобразно решење за сва независна агенцијска тела. Тако, *Закон о Агенцији за борбу против корупције*[399] предвиђа (члан 7) да се против првостепеног решења директора агенције може изјавити жалба савету агенције, сагласно *Закону о општем управном поступку* (члан 12),[400] чиме је обезбеђена двостепеност унутар самог агенцијског тела. Против другостепене и коначне одлуке савета може се тужбом покренути и водити управносудски поступак пред надлежним управним судом. У конкретном случају тужилац пре тужбе управном суду мора да поднесе жалбу надлежном органу (Савету агенције).[401]

Начелно, судови могу разматрати само она питања о којима је агенција већ расправљала. Они не могу одлучивати о новим питањима, јер би тиме била угрожена аутономија агенцијске „власти". С друге стране, судови не могу решавати апстрактне

---

[397] Члан 38. Закон о јавним агенцијама („Службени гласник РС", бр. 18/2005, 81/2005).

[398] Закон о радиодифузији („Службени гласник РС", бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 79/2005 – др. Закон, 62/2006, 85/2006, 86/2006 – испр. и 41/2009).

[399] Закон о агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС", бр. 97/2008, 53/2010 и 66/2011 – одлука УС).

[400] Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ", бр. 33/1997, 31/2001; „Службени гласник РС", бр. 30/2010).

[401] Решење Управног суда Републике Србије, 12 У. 25217/2010 од 22. децембра 2011. године.

или теоријске спорове. Поступак унутар агенције мора бити окончан и једино је таква одлука агенције, о којој је агенција дала последњу реч, дакле, зрела за екстерну судску контролу.

Када је реч о допуштености судске контроле агенцијских општих аката, став је да сваки пропис агенције треба сматрати зрелим и пре његове примене у конкретној ситуацији, уколико самим доношењем намеће обавезе и ограничења за лица.

Судови могу контролисати и нечињење агенција, иако у таквим ситуацијама фактички нема акта агенције.

3) *Границе судске контроле над актима донетим од агенција*. Судска контрола управе у америчком систему (за разлику од европскоконтиненталног управног спора) односи се на појединачне акте агенција (решења) и на опште нормативне акте (прописе) агенција. Осим тога, судови у Америци у спору пуне јурисдикције не могу да мериторно решавају у агенцијским стварима, односно не могу својом пресудом да замене акт који је донела одговарајућа агенција.

Амерички судови имају шира контролна овлашћења јер приликом контроле законитости акта агенције (општег или појединачног) могу истовремено да испитују и његову сагласност са Уставом.[402]

На тај начин су проширене границе судске контроле аката агенције јер обухватају и контролу законитости и контролу уставности. Контролу уставности у америчком систему врше сви судови, за разлику од система у Србији, где је она поверена специјализованим (уставним) судовима.

У управном поступку који се води унутар саме агенције, оне, најпре, тумаче право које треба да примене у конкретној ситуацији. Оне утврђују чињенице у сваком конкретном случају, да би на крају примениле норму на чињенично стање или у дискреционим агенцијским стварима, на основу дискреционих овлашћења одлучиле када и како ће применити право на утврђене чињенице. За сваку од тих активности предвиђена је посебна врста контроле од суда који је спроводи.

Границе судске контроле агенција обухватају судску контролу правних питања и чињеничних питања. Ту су обухваћена правна, чињенична и питања дискреционих овлашћења, као и процедуралне грешке, које се могу подвести под правна питања.

---

[402] М. Давинић, *Концепција управног права САД*, Досије, Београд 2004, стр. 155 и даље.

4) *Судска контрола правних питања*. Лице које је незадовољно актом агенције (тужилац) може тражити његов поништај по основу различитих правних питања. Он може тврдити да је акт агенције противуставан, да је агенција у његовом доношењу прекорачила своју надлежност и овлашћења, да нису поштована „битна" формална правила поступка или да је агенција погрешно протумачила одговарајући пропис приликом његовог доношења. Уколико се тужилац позива на противуставност акта, суд ће тумачити уставне одредбе. У жељи да избегну компликована уставна питања, судови често поништавају акт, не због противуставности, него због прекорачења законских овлашћења (*ultra vires*) или да нема законског основа.

5) *Тумачење закона од агенција у поступку доношења правних аката.* У поступку доношења прописа или решења, агенција, по правилу, тумачи одредбе неког закона. Судови могу да контролишу такво тумачење. Контрола суда се састоји у томе да судови најпре утврђују да ли је закон, који је агенција тумачила, јасан и одређен у контексту конкретног предмета поводом кога се тумачење врши, при чему суд поштује тумачење закона од агенција. Ако је неко питање директно и недвосмислено регулисано законом, суд је дужан да спроведе вољу законодавца, без обзира на тумачење до кога је дошла агенција. Међутим, уколико неко питање није директно регулисано законом (или је нејасно), онда се претпоставља да је законодавац препустио агенцији да протумачи одредбе закона с обзиром на околности конкретног случаја. Суд у тој ситуацији само утврђује разумност и допустивост таквог тумачења.

6) *Тумачење прописа од агенција*. Судови су најпре дужни да утврде да ли је пропис агенције јасан, а затим ће се акт агенције разматрати у контексту тако протумаченог прописа. Ако је пропис нејасан, суд ће анализирати Устав и одговарајуће законе да би утврдио да ли је тумачење агенције уопште допуштено. Уколико јесте, тумачење агенције обавезује суд, осим ако није неправилно или у нескладу са прописом. Агенцијско тумачење прописа ужива поштовање јер агенција има већу способност да правилно протумачи сопствени пропис.

7) *Судска контрола чињеничних питања*. Закони о управном поступку на основу којих агенције доносе одговарајуће појединачне, а негде и опште акте – прописе (САД), предвиђају различите критеријуме на основу којих судови могу да контролишу утврђено чињенично стање које је агенција утвдила. Суштина је контрола *битних доказа*, односно формално испитивање да ли је агенција своје коначне одлуке утемељила и поткрепила битним доказима, узимајући у виду списе предмета ако би судска анализа комплетних списа била изузетно компликована и скоро неизводљива.

Суд може и потпуно самостално да утврђује чињенице, не узимајући у обзир чињенице које је агенција утврдила и њене закључке. Поновно судско утврђивање чињеница могуће је уколико суд сматра да су одлуке агенције непоткрепљене чињенцама у тој мери да суд који решава управни спор треба поново да расправља о чињеницама.[403]

8) *Судска контрола дискреционих овлашћења*. Суд испитује пре свега законитост аката које доносе агенције, како у погледу правних, тако и у погледу чињеничних питања. Суд не контролише целисходност аката агенције када се делатност агенције обавља на основу дискреционог овлашћења. Међутим, суд може испитати да ли је агенција уопште имала овлашћење за дискреционо одлучивање,[404] да ли је дискрециони акт агенције донет у складу са дискреционим овлашћењима која су јој поверена законом, да ли је акт агенције заснован на свим релевантним факторима које је агенција морала узети у разматрање приликом његовог доношења и утврдити да је акт агенције самовољан, произвољан или је донет злоупотребом дискреционих овлашћења.

Наиме, ако се агенција кретала у оквиру својих дискреционих овлашћења и уколико је узела у разматрање све релевантне факторе, њен акт ће бити поништен уколико је направила „јасну грешку у расуђивању" приликом његовог доношења. Да би суд утврдио постојање такве грешке, он мора проучити и списе предмета и начин расуђивања агенције. Суд испитује и да ли је агенција поштовала целокупан поступак који је предвиђен за доношење одговарајућег појединачног или општег акта (решења или прописа).

Судска контрола дискреционих овлашћења иде у правцу испитивања квалитета расуђивања агенција. То значи, да ће суд, пре свега, испитивати да ли је дискрециони

[403] Такав облик контроле ће бити допуштен уколико је изричито предвиђен неким посебним законом, а посебно у ситуацијама када процедура коју је агенција користила за утврђивање чињеница није била адекватна или када се у поступку извршење акта појаве нова питања о којима агенција није расправљала. Тако, у Србији, Закон о управним споровима („Службени гласник РС", бр. 111/2009).

[404] Тако је Управно одељење Врховног суда Србије констатовало да Савет Републичке радиодифузне агенције није овлашћен да дискреционо одлучује у поступку за издавање дозвола за емитовање радио-програма (*Правно схватање утврђено на седници Управног одељења Врховног суда Србије* од 28. јуна 2007. године). То значи да, иако агенција има дискрециона овлашћења за одлучивање, то не значи да она постоје за поступање у свим агенцијским стварима. У конкретном случају, суд је утврдио одсуство дискреционог одлучивања Савета Републичке радиодифузне агенције, односно да Савет Републичке радиодифузне агенције није овлашћен да о правима емитера на емитовање програма одлучује по слободној оцени. *Закон о радиодифузији* (члан 53. тачка 5) (*Пресуда Врховног суда Србије, У. 5577/2006(2)* од 30. маја 2007. године).

акт агенције заснован на расуђивању које је бар веоватно у контексту списа предмета,[405] тврдњи странака и ограничења утврђених законом. Другим речима, мора постојати рационална веза између утврђених чињеница и избора целисходности које је направила агенција. То нас наводи на закључак да како између контроле битних доказа и контроле дискреционих овлашћења и нема битније разлике, јер се у оба случаја процењују чињенице садржане у списима предмета, као и разумност акта агенције у контексту тако утврђених чињеница.

9) *Судска контрола нечињења агенција* је допуштена, иако у таквим ситуацијама нема акта агенције, који је предуслов судске контроле. Судови су знатно блажи у погледу нечињења агенција, него када контролишу акте.

Акти нечињења се често сматрају дискреционим актима, који нису предмет судског преиспитивања и оцене. Међутим, нечињење агенције не може бити сматрано њеним дискреционим овлашћењем и тако изузето од судске контроле.

Као закључак намеће се став да је контрола агенција од судова често критикована као недемократска и нефункционална, да омета и успорава агенције у вршењу активности због којих се и оснивају. Међутим, чињеница је да нико боље од судова не може обезбедити законитост рада агенција ни заштитити права појединаца на које се примењују акти које доносе агенције.

4. Однос агенција и локалне самоуправе

Проучавање агенција углавном се везује за агенције на централном нивоу, међутим, локални агенцијски модел у смислу креирања агенција на нижим нивоима у односу на централну управу, део је савременог процеса децентрализације. Постојање локалних и регионалних агенција везано је, с једне стране, за јаку локалну самоуправу и широк делокруг локалних јединица у којима постоји потреба за одвајањем послова у посебне управне организације (нпр. у здравству, образовању, култури, комуналним услугама),[406] а с друге стране, за јавне политике ЕУ које подстичу развој регионалних

[405] Под списима се подразумевају све информације (на било који иачин прикупљене), којима је агенција располагала у тренутку доношења акта.

[406] У Хрватској, само у Загребу, који има положај жупаније, агенцијама у ширем смислу могу се сматрати 321 установа и 18 подружница Загребачког холдинга.

агенција (нпр. европска регионална енергетска политика, локалне развојне агенције итд.).[407]

Међутим, питање односа државе, агенција и локалне самоуправе није питање *поделе власти* већ само питање *поделе послова*.

Постоји распрострањено схватање да су јавне агенције настале у процесу управне (стварне, функционалне) децентрализације,[408] односно преношењем управних послова од државне (централне) управе (министарства), ка структурно издвојеним организацијама с одређеним степеном аутономије у деловању и са одговорношћу за резултат и остваривање унапред одређене посебне сврхе.[409]

Децентрализација је општеприхваћена вредност у развоју управног и политичког система.[410] Она представља сталан процес у јавној управи савремених држава и саставни је део уставно-политичких и управних концепција, као што су: *нови јавни менаџмент, добро управљање, концепт регулаторне државе* и *демократске државе*. Децентрализација у најширем смислу значи свако преношење овлашћења и одговорности за јавне послове од центра ка вертикално нижим организацијама или јединицама, затим самосталним организацијама на истом нивоу, али и преношење на организације приватног сектора.

Основни разлози децентрализације су растерећење централне државне управе, спуштање овлашћења и одговорности одлучивања на ниже нивое, укључивање грађана и бољи положај корисника услуга, већа ефикасност и делотворност (ефективност) јавне управе итд.

---

[407] Тако нпр. локални агенцијски модел можемо сматрати већ традиционалним у односу на постојање читавог низа локалних подузећа која обављају услуге у комуналним и другим локалним јавним службама. Норвешку реформу локалне самоуправе карактерише интензивна агенцификација у којој су јединствене и мултифункционалне локални органи управе растављени на специјализиране јединице – агенције, са својством правног лица или без тог својства.

[408] S. Van Thiel, CRIPO team, *The Rise of Executive Agencies: Comparing the Agencification of 25 Tasks in 21 Countries*, EGPA Conference, 2-5 September 2009, Malta.

[409] I. Koprić I., *Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave*, Hrvatska javna uprava, br. 1, 2008, стр. 95–133.

[410] Расправе о децентрализацији често се примарно везују на територијалну (политичку) децентрализацију у оквиру које се, у складу с начелом супсидијарности, локална самоуправа јавља као противтежа централној државној власти и облик вертикалне поделе власти. Политичка децентрализација се сматра предусловом доброг управљања и кључним аспектом политичке и управне реформе, посебно у земљама у развоју. Политичка (територијална) децентрализација темељи се на јакој локалној самоуправи. Види детаљније: I. Koprić, A. Musa, V. Đulabić, *Europski standardi regulacije službi od općeg interesa*, Hrvatska javna uprava, br. 3, 2008, стр. 647–688; J. Kregar, V. Đulabić, Đ. Gardašević Đ, A. Musa., S. Ravlić, T. Rogić-Lugarić, *Decentralizacija*, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb 2011.

Полазећи од различитих критеријума разликовања и теоријских претпоставки, могуће је разликовати различите врсте децентрализације.[411]

- *Политичка и управна децентрализација,* у којој политичка (уставна) децентрализација означава пренос политичке власти на друге политичке актере (нпр. регионална или локална представничка тела), а управна децентрализација је пренос овлашћења на управне јединице или менаџере. Политичка децентрализација се одвија вертикално и деволуцијом, док се управна одвија у различитим степенима организацијске децентрализације – *вертикално*, деконцентрацијом на локалне експозитуре централне власти, где се преноси само одговорност за извршење, али не за остварење сврхе. Функционална управна и фискална децентрализација предуслов су пуне политичке децентрализације.
- Децентрализација може да се заснива на *различитим организационим критеријумима*, као што су територија, сврха или функција, процес или корисници (људи или ствари).
- Децентрализација може бити *компетитивна и некомпетитивна*, зависно од тога како се додељују овлашћења (компетицијом или алокацијом). Компетитивно тржиште као један од механизама координације, уз херархију и мреже, примењује се и за координисање децентрализираног одлучивања, зависно од делотворности у постизању циљева и остваривања задатака (концепција *новог јавног менаџмента*).
- *Унутрашња и спољна децентрализација* разликују се зависно од тога да ли се овлашћења преносе унутар постојећег организационог система или споља, ка некој другој организацији.
- *Вертикална и хоризонтална децентрализација* су облици интерне децентрализације једне организације, у којима се хоризонтална децентрализација испољава као настанак тимских мрежа и партнерстава која уместо хијерархијског односа почива на специјализацији и сарадњи. Хоризонталном децентрализацијом се самосталним организацијама уз одговорност за извршење (резултат) преноси и одговорност за остварење сврхе. То је хоризонтална делегација надлежности, функција и послова на

[411] C. Pollitt, S. Van Thiel, V. Homburg, *New Public Managament in Europe – Adaptation and alternatives*, Antony Rowe Ltd, 2007, стр. 374.

структурално издвојена тела, а то су агенције. Хоризонтална диференцијација се одвија у савременим модерним управама, прво као диференцијација у централној државној управи на различите управне ресоре, а у последње време као функционална, управна децентрализација, у смислу одвајања специјализованих организација из централне државне управе на велики број агенција.[412]

Без обзира на то да ли је реч о политичкој, територијалној, хоризонталној, управној, функционалној, финансијској или другој врсти децентрализације, у свим случајевима заједничко је удаљавање овлашћења и моћи, која их прати од центра на друге делове система или из система издвојене „независне" организације.[413]

Децентрализација је, дакле, свако преношење овлашћења и одговорности. Децентрализацијом се јачају локалне и/или регионалне јединице и њихова самоуправа или се врши имплементација јавних политика, односно пружање услуга.

У функционалном смислу, могу се преносити одређени управни послови постојећој самосталној организацији или се могу издвајати организационе јединице из централне државне управе у самосталну организацију или се, пак, може формирати самостална организација задужена за обављање нових управних послова који се до тада нису обављали. Управни послови који се преносе јавним агенцијама могу по свом карактеру бити различити, што ће утицати и на врсту агенције (регулација, извршни послови различитог карактера, стручно-аналитички послови, пружање услуга).

Према томе, агенцификација је процес управне децентрализације, која има своје мотиве и последице. Настанак великог броја агенција које обављају различите управне послове облик је децентрализације према функционалном критеријуму. То је процес, који је и тренд, који конкурише политичкој (територијалној) децентрализацији са циљем да растерети централну управу и тако омогући ефикасније вршење управних послова.

---

[412] E. Pusić, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb 2002.

[413] У француској уставној и управној теорији разликују се децентрализација као облик политичке, спољне децентрализације, и деконцентрација, која је делегација извршних овлашћења унутар истог управног система. Енглеска литература прави разлику између деволуције, као преноса овлашћења на ниже нивое уз стварање политичких центара (нпр. у Шкотској и Велсу), и децентрализације, која се у теорији менаџмента првенствено схвата као структурално издвајање из центра независних организација уз делегацију овлашћења и одговорности. У организацијској теорији и теорији јавног менаџмента децентрализација значи слабљење утицаја одређеног центра неког организационог система на делове тог система, односно пренос овлашћења с једног центра на издвојене организације. Детаљније: E. Pusić, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb 2002, стр. 135–136.

Предност децентрализације путем агенција је експертска специјализација, која недостаје расцепканој локалној самоуправи. Бољи управни капацитети на локалном и регионалном нивоу, који су део процеса територијалне децентрализације представљају алтернативу процесу агенцификације. Агенцификација је процес измештања и преливања овлашћења и моћи изван структура централне државне управе, као и у процесу децентрализације. Без агенција све је у рукама државе.

Разлози локалне агенцификације су већа транспарентност и одговорност за резултате. У прилог управној децентрализацији у облику агенцификације говоре разлози менаџерске контроле, начела ефикасности и доброг управљања, које подржавају одговорност и транспарентност.

Локалне агенције у Норвешкој показују да агенцификација не доводи аутоматски до повећаног интереса јавности за рад агенција, осим када је реч о агенцијама чији су власници више локалних јединица или ако управљачка структура агенција не представља власника него се идентификује са самом агенцијом те да локални политичари губе интерес за агенције.[414]

Локалне јавне агенције обављају две врсте послова. С једне стране, то су поверени послови који долазе са централног нивоа, а с друге стране, оне обављају локалне послове.[415] На локалном нивоу постоји већа интеракција између управе агенције и грађана, па и већа транспарентност и одговорност локалних политичара у односу на интересе и потребе корисника (грађана и правних лица), којима се отвара могућност партиципације грађана и изражавања посебних интереса или утицаја политичке власти и моћи. Међутим, управном децентрализацијом се смањује могућност политичке интервенције, као и зависност од центра и формализованих процедура, тако да више одговара контексту у којем се управна делатност обавља и ближа је корисницима. Сматра се да су мање организације ефикасније од великих јер имају јасно одређену сврху и одговорност за резултат, као и мањи распон вертикалне везе и ужи распон контаката.

[414] H. Torsteinsen, H. Bjorna, *Agencification and Transparency in Norwegian Local Government*, Oslo-Rome International Workshop on Democracy, The Norwegian Institute in Rome, Trastevere, 7-9 November 2011.

[415] *Ibid*. Аутори разликују више различитих типова агенција на локалном нивоу: од „мање агенцификованих” јавних служби, које пружају услуге у подручју образовања, „средње агенцификованих” локалних предузећа , „више агенцификованих” јединица које чине локална предузећа која оснива више локалних јединица, до „знатно агенцификованих” организација као што су нпр. друштва с ограниченом одговорношћу, у којима локална јединица дели власништво с другим субјектом. Укупан број локалних агенција у Норвешкој порастао је са 850 1997. на 2.495 агенција 2009. године.

Нагомилани социјални, економски и политички проблеми могу се решавати на два начина: агенцификацијом, као обликом децентрализације, и регулацијом, која је јефтинији државноцентралистички приступ (нпр. централна стандардизација и регулација у Мађарској и Хрватској ради осигурања јединствених услова и учинака управне активности).[416]

Да ли централизација служи ефикасности и да ли нам треба централизација, односно нови тренд „деагенцификације”? Искуства неких држава у Европи (нпр. Мађарска), дају позитиван одговор на то питање. Централизација, односно деагенцификација је процес који државе спроводе тако што врше концентрацију послова у рукама државних органа а бројне атомизоване независне агенције поново стављају под контролу и утицај органа државне управе (министарства) и владе (нпр. у Великој Британији), а у председничком систему, председника САД. Међутим, треба имати у виду да се не може ставити једнакост између агенцификације и децентрализације, иако нам искуство говори да су се ти процеси поклапали. У последње време се показује да је агенцификација шири процес јер не значи нужно да новонастале агенције имају независну позицију у односу на централизовану извршну власт (нпр. извршне агенције у Великој Британији).

С аспекта организационе делотворности, децентрализација и централизација немају *a priori* позитивну или негативну вредност, већ зависе од многих организационих фактора. С друге стране, поставља се питање односа локалне самоуправе и децентрализације и јавних агенција.

У теорији се поставља и питање да ли је агенцификација нова и додатна централизација. Централизација и децентрализација су идеална типска стања, које управни системи не познају у стварности – ни потпуну децентрализацију ни пуну децентрализацију.[417] У техничко-организацијском смислу и централизација и децентрализација имају своје предности и недостатке. Централизација је одговор на проблем координације разбијеног система, какав се управо и јавља у процесу стварања

---

[416] H. Gyorgy, *Agencies and The Politics of Agentification in Hungary*, Transylvanian Review of administrative Sciences, Special issue, 2011, стр. 74; A. Musa, I. Kopric, *What Kind of Agencification in Croatia? Trends and Future Directions,* Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special issue, 2011, стр. 33.

[417] Свака управна делатност тражи неки облик деобе рада, тј. преноса власти од центра, а исто тако свако децентрализовано вршење послова обједињава и усмерава један центар. У том смислу свака децентрализација узрокује централизацију (нпр. надзора, стандардизације), као што и свака централизација истовремено подстиче деобу рада. E. Pusić, *Nauka o upravi,* Školska knjiga, Zagreb 2002

енормног броја агенција које се не могу контролисати и у којем систем одговорности престаје да функционише. Тако атомизовани агенцијски модел почиње да захтева централизацију система или деагенцификацију. Централизација повећава економичност и ефикасност система, омогућује концентрацију стручности и обезбеђује једнак третман грађана.[418] Ни децентрализација ни централизација нису апсолутна стања којима треба тежити, него тачке на којима се одређена земља налази зависно од политичких интереса и околности ситуације.[419]

Међутим, да ли агенцификација као облик административне децентрализације омета јачање локалне самоуправе и затвара простор преношења овлашћења локалним односно регионалним јединицама, јер у том случају агенцификација представља „нову" прикривену централизацију? Прво, агенцификација је повезана с потребом уједначеног приступа и пружања услуга на целокупној територији једне државе, па и шире ако се има у виду супранационални ниво Европске уније. Већину агенцијских задатака опортуно је спроводити централно, као што су, на пример, заштита животне средине, академска мобилност, регулисање приватизованих јавних служби, финансијска регулација и сл. Логика стварања агенција управо и јесте у њиховој експертизи и специјализацији. Истовремено, постоје делатности које су репетитивног и извршног карактера и које је могуће локално спроводити (нпр. пензијско осигурање, архива, јавно здравство, пољопривредна служба) и поверити локалним јединицама. У преношењу извршавања на локални ниво јавља се проблем специфичности самоуправног делокруга, који и регулацију и одговорност и финансирање препушта локалним властима.

Друго, препуштање локалним јединицама обављања одређених агенцијских послова отвара питање нивоа на којем их је могуће обављати (у великим градовима, свим градовима, неким градовима, неким опшинама, свим општинама и сл.) и економских, стручних и других капацитета самих јединица локалне самоуправе.

---

[418] H. Wollmann, *Devolution of Public Tasks Between (Political) Decentralisation and (Administrative) Deconcentration – In Comparative (European) Perspective*, Social Science Institute of Tokyo University, Fall 2007 (URL: http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/HW-2007-Devolution-Public-Tasks.pdf, преузето 5. новембра 2011).

[419] I. Koprić, *Od javnih službi do službi od općeg interesa: nova europska regulacija i njezin odraz u modernim upravnim sustavima*, Drugi skopsko-zagrebački pravni kolokvij, Zbornik radova, Pravni fakultet, Skopje 2008, str. 27–49.

Треће, могуће је да би независност и контрола агенција, који су кључни проблеми агенцификације, били додатно наглашени у контексту децентрализације у локалним условима, како због близине корисника и интересних група, тако и због близине локалне политичке власти. Политичка димензија и утицај на послове садашњих агенција битно су сужени, а политичко арбитрирање је ограничено у огромној мери. Међутим, питање је да ли локална самоуправа има користи, потребе и могућности да се агенцификација спроводи на локалном нивоу. Чини се да су најприхватљивија факултативна законска решења да се агенцијска тела на локалном нивоу успостављају зависно од реалних потреба и могућности конкретне локалне средине.

ДЕО ЧЕТВРТИ

ИЗАЗОВИ АГЕНЦИФИКАЦИЈЕ И РЕФОРМА ЈАВНИХ АГЕНЦИЈА

1. Предности и проблеми агенцификације

Агенцијски модел јавне управе има циљ да разломи велика министарства и управу како би се створиле мање организације којима је лакше управљати, које су флексибилније, с јасно одређеним правилима и задацима, отворене али и подложне контроли. Оне треба да одговарају идеји управе оријентисане на корисника. Међутим, појава новог организационог облика – јавних агенција отвара бројне теоријске изазове али и практична питања.[420] Јавним агенцијама могу се поверити различита јавна овлашћења: управна, развојна и регулаторна. Посебно се истичу питања независности агенција и њихове правне одговорности, као и управне и судске контроле аката које агенције доносе.

Процес агенцификације често није стратешки осмишљен, не прати га интерес јавности, нити има посебне политичке предности. Расправе „за и против агенцификације" и питања куда иде агенцификација јављају се најчешће када се бујање управе суочи с проблемом државне рецесије, слабом координацијом, неделотворношћу система или питањима политичке одговорности за пропусте управе. Нова схватања о карактеру јавне управе и улоге државе у друштву интензивирају процес фрагментације централне управе и делегирање послова издвојеним самосталним организацијама, чија одговорност и контрола остају недовољно решена и отворена питања.[421]

Увођење европских регулаторних агенција отвара додатна питања њихових предности и ризика, односно питања компарације европских и америчких јавних агенција, посебно са аспекта положаја агенција у систему поделе власти.

Главне предности оснивања независних јавних агенција свих облика па и регулаторних агенција изван система државне управе су следеће:

- повећање нивоа ефикасности деловања управног система,
- повећање системске флексибилности у остваривању јавног интереса,

---

[420] С. Лилић, *Јавне агенције и управна реформа*, Зборник „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ" (прилози пројекту) 2009, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2010, стр. 37–48.

[421] C. Pollitt, C.Talbot (eds.), *Unbundled Government, A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Routledge, London – New York 2004; Verhoest, K, P. G. Roness, B. Verschuere, K. Rubecksen, M. MacCarthaigh, *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*, Palgrave Macmillan, 2010.

- менаџерска аутономија у извршавању агенцијских послова,
- повећање стручности у одлучивању и извршавању одлука,
- обезбеђивање самосталности агенција,
- удаљавање од политичког утицаја и притиска у обављању јавних послова,
- укључивање цивилног друштва у одлучивање (нпр. чланством у саветима јавних агенција и др.).

Смисао постојања агенција и критеријум за њихово оснивање су у томе да се оснивањем агенција ефикасније и рационалније обављају одређени јавни послови него када обављање истих врше органи државне управе. Додатни критеријум за оснивање агенција, додуше не баш свих, јесте да се финансирање таквих послова може обезбедити из управних такси односно других облика непосредних финансијских прихода јавних агенција (лиценце, тарифе и сл.). Коначно, важан критеријум је да у областима делатности јавних агенција није потребан стални политични надзор. Напротив, спровођење послова из надлежности агенција треба удаљити од утицаја дневне политике.[422]

Међутим, у деловању јавних агенција, осим предности преношења јавних функција на јавне агенције, уочени су и одређени проблеми, односно ризици, нарочито у инститицијама које немају дугу традицију и искуство у оперативном деловању. Најважнији су следећи:

- долази до фрагментације агенцијског система услед наглог ширења агенција,
- губи се транспарентност рада агенција и њихових унутрашњих органа,
- односи агенција према другим органима у институционалној арени престају да буду транспарентни, јасни и правно дефинисани, односно формалноправна слика релација између институција не одражава стварно стање,
- смањује се *степен надзора* над агенцијама јер нема више непосредног надзора (утицаја) као у случају када се ти послови обављају у надлежном министарству, односно органу у саставу министарства,

[422] B. Laking, *Agencies: Their Benefits and Risks*, OECD, Paris 2002.

- смањује се и степен *министарске одговорности* пропорционално степену правне, стручне, организационе, персоналне и финансијске самосталности јавних агенција,[423]
- деловање агенција постаје дисфункционално јер оне могу да поставе своје уже интересе испред интереса корисника услуга (нпр. неоправдано повећање тарифа, иако за то нема објективне потребе, издавање лиценце према критеријумима који нису у складу са начелом једнакости субјеката пред законом и сл.),
- аутономија агенција често се ограничава прикривеним деловањем политичких фактора, односно персоналним и финансијским утицајем извршне власти,
- тешкоће у системском и практичном балансирању аутономије, контроле и одговорности јавних агенција.

Међутим, треба имати у виду да су разлози постојања одређених јавних агенција и регулаторних тела често засновани на захтевима и прописима различних супранационалних институција, нпр. Европске уније. Тако, Агенцију за телекомуникације треба нужно основати због права Европске уније, односно посебне директиве,[424] којом се прописује обавеза оснивања таквих јавних агенција, одређује њихов правни положај посебног правног лица са релативно високим степеном самосталности.[425]

[423] Сматрамо да и у овом случају треба да остане одговорност министра за стање у одређеној управној области која је покривена надлежношћу одређене јавне агенције.

[424] Директива бр. 2002/21/ЕЗ Европског парламента и Европског савета од 7. марта 2002. године о јединственом регулаторном оквиру за електронске комуникационе мреже и сервисе.

[425] Телекомуникације су област која се либерализује, односно којој треба слободна и отворена конкуренција, па држава мора да обезбеди такав системски амбијент. Међутим, увођење либерализације, укидање монопола итд. треба да буде фактичко, а не само номинално. Другим речима, није довољно само декларативно отворити могућност конкуренције, него треба регулисати тржиште на начин који заиста и омогућује тржишну конкуренцију, односно долазак нових понуђача телекомуникационих услуга. Зато ЕУ захтева да држава уреди ту област тако да на тржиште заиста могу доћи и други понуђачи ових услуга. У супротном, долази до ограничавања и уплитања политике. ЕУ захтева оснивање независне регулаторне јавне агенције, која ће бити стручно самостална и организационо одвојена од надлежног министарства и владе. Тиме се спречава наставак монополског положаја једног националног понуђача телекомуникационих услуга. На просторима бивше Југославије ситуација је слична. На тржишту је обично један велики монополиста у државном власништву, који је традиционално био једини понуђач тих услуга. Види детаљније: С. Дујић, М. Марковић, *Јавне (регулаторне) агенције*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4, 2006, стр. 1555–1580.

Према томе, предности регулаторних тела потенцијално могу да буду и њихова највећа слабост. Регулација тржишта помоћу независних тела подстиче умножавање административних процедура, инфлацију прописа и бирократизацију државног апарата. Значајан део нормативне делатности одвија се у оквиру регулаторних тела. То узрокује нормативну хиперпродукцију и стварање великог броја неусклађених прописа, што паралише функционисање правног система, па и самог тржишта, у крајњој линији.[426]

Масовно стварање независних тела повећава трошкове у буџету. За њихово функционисање потребна су значајна финансијска улагања, испуњавање сложених техничких и кадровских услова. У сиромашним земљама, као што је Србија, недостатак ресурса осујећује идеју независних регулаторних тела и јавних агенција.

Неке јавне агенције постају отуђени центри моћи. Та моћ, с једне стране, последица је скривене политизације јавних агенција која потиче од државе, односно актуелне политичке елите, која делује институционално, а с друге стране реална опасност за независне јавне агенције, посебно у транзиционим друштвима, јесте крупан капитал и економски интерес. Уместо да сузбијају корупцију, јавне агенције постају „кооперативне”, политички пристрасне и непрофесионалне.

Огромна концентрација надлежности (власти) и правне и фактичке моћи у рукама регулаторних јавних агенција отвара питање ко ће контролисати наше контролоре. Неодговорно обављање надзорних и регулаторних надлежности угрожава и смисао основног начела правне државе – начело поделе власти, односно начело владавине права.

Један од проблема функционисања јавних агенција је и то што регулаторна функција није одвојена од оперативног обављања делатности. Главни проблем и ризик агенцификације најбоље се уочава на примеру најразвијеније агенцијске организационе форме – независних регулаторних тела. То је питање (не)раздвајања улога, односно функција – регулаторне од извршно-оперативне. Треба раздвојити функцију утврђивања законских основа и појединих јавних политика од регулаторне функције и обе те функције од функције пружања услуга у тим областима. Раздвајање је потребно не само на глобалном нивоу, већ треба раздвојити и инфраструктурне објекте од функције пружања услуга. Тако, треба раздвојити функцију националног регулаторног тела из области електронских комуникација од функције организација које обезбеђују

[426] На примеру неких утицајних јавних агенција, као што су *Агенција за борбу против корупције* и *Комисија за заштиту конкуренције*, које имају статус независних регулаторних тела, можемо сагледати проблеме у положају, улози и функционисању независних регулаторних тела у Републици Србији.

електронске комуникационе мреже, опрему и сервисе. Раздвајање функција захтева и поменута директива Европске уније.[427] Директивом је предвиђено и посебно раздвајање рачуноводства и финансијских извештаја о вршењу те делатности.

Основни проблем агенцификације су осигурање и баланс оптималног степена аутономије и остваривања одговарајућих механизама контроле.

Институционални предуслови за добро деловање јавних агенција и регулаторних тела су: јасно и квалитетно законодавство, одговарајуће јавне политике у одговарајућим управним секторима и раздвајање пружања услуга од функције регулације. Да би се одредили законски основ и јавне политике, пре свега треба донети јасне законе (детерминација стандарда, одређивање регулаторних овлашћења и институционалних оквира) и утврдити јасне циљеве одређене јавне политике (стандарди, одређени ниво очекиваних услуга, социјални, економски и временски оквири пружања услуга). Сам регулаторни оквир деловања појединог сектора значи спровођење законски детерминисане политике, поштовање законских обавеза и несметано вршење делатности, и то одобравањем тарифа и цена јавних услуга, праћењем спровођења политике, мониторингом, надзором и оценама обављања услуга. То су типични методи новог јавног менаџмента.

Посебан изазов регулаторног процеса је чињеница да нису дефинисана многа питања, као што су:

- ко поставља националне стандарде у одређеној области регулације;
- ко одређује инфраструктурне потребе и ко је власник инфраструктуре;
- ко спроводи јавну политику у одеђеној области;
- како је дефинисана (економска) цена јавних услуга;
- ко одобрава цене (тарифе);
- ко штити интересе потрошача односно корисника јавних услуга;
- који субјекти пружају услуге, односно оперативно обављају делатност, јавна предузећа и установе или приватни понуђачи, односно организације јавно-приватног партнерства?

Успешност деловања агенцијског система у појединим областима (енергетика, саобраћај и везе, електродистрибуција, телекомуникације, водоснабдевање, друге комуналне делатности итд.) може се процењивати: а) у одређивању квалитетних *јавних*

[427] Види: члан 13 Директиве бр. 2002/21/ЕЗ Европског парламента и Европског савета од 7. марта 2002. године о јединственом регулаторном оквиру за електронске комуникационе мреже и сервисе.

политика у појединим областима (детерминисана законским циљевима и политиком владе и усвојеним стандардима), б) у *регулаторној функцији* која је утемељена техничким и технолошким стандардима и сл. и в) у обезбеђивању пружања *квалитетних услуга* (корпоративно управљање, различите опције пружања услуга). Ово последње значи да треба пружити могућност да јавне услуге обављају јавна предузећа и слични јавноправни субјекти, органи локалне самоуправе, као и приватна предузећа по посебним уговорима (управни уговори или јавно-приватна партнерства). При томе, извођачи морају водити рачуна о законски одређеним условима вршења тих услуга, поштовању нивоа стандарда у одређеној области, оперативној ефикасности итд.

У процесу агенцификације постоје два главна проблема: контрактуализација у односима и координација са државом, однодно надлежним министарством.

Влада је обично одређена као орган који је носилац секторске политике. Осим тога, оснива се и одређено независно регулаторно тело. На нижем нивоу постоје многи субјекти који пружају конкретне услуге корисницима. Положај регулаторних агенција у упоредним системима може бити различит. Оне могу да буду независно национално регулаторно тело или једно заједнички одређено регулаторно тело за више сектора. Регулација се нормативно решава прописима или се регулаторна функција у појединим секторима уређује уговорима.

Владино неуважавање независних регулаторних тела манифестује се на више карактеристичних начина. Најпре, Влада не узима у обзир њихове препоруке и мишљења. Тако, у случају „дуплих функција", Влада Србије је, мимо сагласности Агенције за борбу против корупције, променила закон. Иако је Комисија за заштиту конкуренције поднела више прекршајних пријава само 2009. године, судови још нису донели пресуду против монополиста.[428]

Стварни положај независних регулаторних агенција може се видети и по другим индикаторима. Према релевантним истраживањима међународне организације Транспаренси интернешенл за 2010. годину, Србија заузима 83. место по индексу корупције. Иако су у Србији предузете значајне институционалне мере у протеклих неколико година у борби против корупције, перцепција јавног мњења је да степен корупције стагнира. Према другом истраживању, она је на 96. месту по конкурентности од 139 земаља. Обеспокојавајући подаци сведоче о својеврсној „парализи" ефикасности

[428] Р. Шабић, *Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја – искуства из трогодишње праксе,* Центар за безбедносне студије, Ревија за безбедност, бр. 4, 2007, стр. 32.

институција. Немоћ независних регулаторних тела указује на друго лице њихове природе – потребу да њена делотворност зависи од политичке подршке.[429]

Због поменутих проблема и ризика до којих је довео процес агенцификације, у пракси многих држава примећује се тренд деагенцификације, који подразумева јачање извршних агенција које су директно подређене централној државној управи. Такве „тихе" организационе трендове примећујемо нарочито у британском извршном агенцијском моделу, који је дизајниран тако да поново успостави поделу између политике и менаџмента.[430]

2. Реформа јавних агенција

Јавне агенције су модеран организацијски облик чије ефикасност и легитимност имају готово митске пропорције.[431] Процес агенцификације почиње у англосаксонским земљама у оквиру генералне реформе јавне управе, која је усмерена на дерегулацију, приватизацију и препуштање пружања јавних услуга приватном сектору. Јавни сектор је подвргнут широкој приватизацији. Агенцификација је у почетку захватила привредне делатности, телекомуникације, саобраћај, енергетику, а затим друштвене службе, посебно здравство и образовање. Агенцификација се правно уобличава путем уговора, и то у почетку обављањем послова који се односе на безбедност и јавни ред. Држава управља и регулише пружање услуга које су у јавном интересу, а грађани као партнери јавне управе почињу сносити део одговорности за опште добро друштва.[432]

Основни организациони облик јавне управе постају агенције које све више преузимају функције класичне државне управе, а основно питање агенцијског модела

[429] Статус и положај независних тела негативно се одражава и на процес евроинтеграција. Европска комисија је у *Извештају о напретку Србије* за 2010. годину констатовала да министарства у различитој мери поштују мишљење и препоруке независних регулаторних тела (стр. 7) и да је „потребно даље побољшавање законодавног оквира и чвршће опредељење да се поштује мандат независних регулаторних тела и да им се обезбеде одговарајући ресурси" (члан 8). У Извештају се на више места истичу пасивност државе да обезбеди потребне услове и притисци на рад независних регулаторних тела. Тако Европска комисија децидирано указује да монополистичке структуре уживају државну подршку и да власт правним и финансијским механизмима „врши велики утицај на конкурентност" (стр. 26).

[430] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 62.

[431] C. Pollitt, C. Talbot, J. Caulfield, A. Smullen, *Agencies: How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, Palgrave MacMillan, 2004.

[432] T. Christensen, Per Lćgreid (eds.), *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*, Edward Elgar, 2006.

управе постаје питање аутономије и контроле агенција.[433] Јавља се потреба за нормативном регулативом агенција, која треба да постави границе деловања и тако створи чврст правни оквир за рад агенција. Институционална иновација се огледа у стварању нових облика надзора као замени за устаљене облике политичке одговорности, првенствено кроз партиципацију, транспарентност рада, оцену учинка и изолацију директора агенције од политичких и приватних интереса (министара и тајкуна). Управљачким структурама агенција даје се менаџерска слобода да одређују организационе, персоналне и финансијске елементе функционисања агенција. Агенције се тако функционално специјализују. Међутим, та релативно широка агенцијска аутономија у доношењу одлука треба да буде подвргнута контроли резултата и учинка (*performance management*). То налажу основни принципи правне државе, савремена парламентарна демократија и принип поделе власти у иновираној институционалној арени, која је захваћена процесом агенцијског редизајнирања (агенцификација).

Проблем је у томе што агенцификација није предмет осмишљене стратегије праћене одговарајућом правном регулацијом и контролом. Немају све јавне агенције „независтан" статус у складу са законом прокламованом аутономијом. Отуда потреба да се побољша законодавни оквир и чвршће опредељење да се поштује мандат независних регулаторних тела. Због политичких и других притисака на рад јавних агенција као независних тела, агенције треба да буду деполитизоване у процесу одлучивања и транспарентне у свом раду. Није довољно да само промене назив (као, на пример, у Француској).[434]

Истовремено, држава је пасивна у обезбеђивању потребних услова за самостално функционисање јавних агенција. То се нарочито може уочити у транзиционим земљама (Србија, Хрватска и сл.), у којима нема правне регулације агенцијског модела, с јасним критеријима оснивања и дизајнирања организационих форми и правне контроле (жалба, управни спор и др.).[435] Ни Устав у Србији не регулише положај јавних агенција. Потреба да се прецизно и јасно регулише положај агенцијске управе произилази из посебне ситуације у којој су јавне агенције преузеле

---

[433] C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford 2004.

[434] K. Verhoest, S. Van Thiel, G. Bouckaert, P. Laegreid, *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011, стр. 101.

[435] F. Staničić, *Pravna narav regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj*, Pravo u gospodarstvu, br. 5, 2010.

велике надлежности, које превазилазе послове јавне управе (државне и недржавне управе), чиме пробијају „класичну” поделу власти, без јасне одговорности и транспарентности рада. То је ризично за правну државу и њене принципе и стандарде јер моћ егзекутиве постаје практично недостижна. Реформа агенција треба најпре да поједностави многострукост агенцијских модела јер она замагљује транспарентност, контролу и одговорност агенција. Међутим, реформа треба да обезбеди и контролисано јачање капацитета агенција и проширивање њихове надлежности, како у погледу регулаторности агенција, тако и у сфери поверавања управних послова агенцији.

Агенцификација, као облик управне децентрализације може се претворити у своју супротност, кретањем према центру и смањивањем организационе дивергенције. Превелика децентализација и предимензионирано оснивање агенција разбија целину управног система. Фрагментација смањује транспарентност, контролу и одговорност, а све то води до слабљења моћи и утицаја демократских институција.

У јавности се основано поставља питање шта агенције раде, са којим су задатком основане, ко их заправо контролише. Политичари, као државни јавни функционери (министри, државни секретари и др.), „симболично” сносе одговорност за свој ресор, па и агенције које послују у домену агенцијске политике, али питање је колика је њихова стварна могућност контроле агенција. Управна и судска пракса показују да је висок степен политичког утицаја, усмеравања и контроле агенција постојао нарочито у почетку рада агенција, када су директори агенција били послушници својих „ментора” у министарствима. Међутим, временом је политички утицај постепено слабио па се чинило као да агенција постаје коначно аутономно тело са независном интитуционалном позицијом, али је често испадало да се само променио центар политичког утицаја на исто агенцијско тело. Према томе, реформа агенција подразумева редефинисање односа агенција и министарстава у смислу правног прецизирања контролног односа и очувања агенцијске аутономије.

Главни проблем и задатак остаје одржавање контроле, координације и квалитета у фрагментираној агенцијској управи, па и држави.[436] То даље значи да треба успоставити систем контроле или утицаја државе на агенције којим би се кориговале све слабости, проблеми и ризици агенцификације. Међутим, утицај на агенције треба заправо усмерити и задржати на учинцима и резултатима рада агенција. То значи

[436] M. Power, *The Theory of the Audit Explosion*. E. Ferlie, L. E. Lynn, C. Pollitt (eds), „The Oxford Handbook of Public Management“, Oxford University Press, Oxford 2005.

професионални а не политички утицај. Кључни захтев реформе је да једино учинак агенције треба да буде критеријум за оцену њеног рада.

Реформа агенција треба да буде допринос контроли резултата целокупне управе. Контрола резултата треба да буде утемељена на конкретним индикаторима као што су број притужби, ниво лошег управљања и грешака (*maladministration*) итд. То укључује и економску димензију јер агенције изазивају повећање административних трошкова. Реформа треба даље да истакне димензију ефикасности и ефективности рада агенција јер то утиче на економију централне владе као целине. Реформа јавних агенција треба да буде утемељена на тековинама административних култура, које су оријентисане на контролу учинака или резултата а не „критеријумима” политичког волунтаризма актуелне политичке елите. Контрола учинака кроз тзв. *on-going* студије и евалуацију читав агенцијски систем помера ка одговорности према корисницима услуга, према извршној власти, а посредством њих и према парламенту. Реформа агенција мора поново успоставити принципе правне државе и повратити јасна институционална правила игре, али у корист демократских институција и идеје владавине права.

Многи сматрају да је та битка већ изгубљена у корист извршних органа државне власти, који су структурално ојачали кроз извршне агенције и утицај који се има или може имати на њих. Сматрамо да битка није изгубљена али да треба флексибилно и мудро реформисати постојећи систем агенцификације, тако што ће се постепено активирати реверзибилан процес деагенцификације, која је нужна због превелике аутономије агенција и слабости агенцификације. Због тога, „дефицит” демократије треба исправљати и у самим извршним агенцијама, које треба контролисати широком палетом инструмената, а један од њих је финансијски утицај и контрола сваке врсте (нпр. у САД).

ДЕО ПЕТИ
ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ У СИСТЕМУ ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ – ЗАКЉУЧАК

У савременим друштвима јавна управа има све значајнију улогу у решавању свакодневних економских, културних, политичких и правних питања и проблема, као што има и све значајнију социјалну улогу. Отуда послови јавне управе постају све бројнији, разноврснији, стручнији и комплекснији. Због тога је, између осталог, требало пронаћи нове организационе форме ефикаснијег обављања сложених, одговорних и стручних административних послова. Истовремено је требало трансформисати управни систем са циљем професионализације и деполитизације, постављања виших стандарда рада, поједностављења административних процедура, транспарентности одлучивања и подстицања конкурентности у јавном сектору. То је отворило еру новог институционализма. Јавне агенције су само једна институционална форма тог сложеног глобалног процеса.

Међутим, разлози за настанак и оснивање јавних агенција су много сложенији. Они су различити у различитим државноправним системима, а посебно у Европској унији и другим наднационалним системима. Јавне агенције су постале специфична форма обављања јавних послова, а у великом броју европских и ваневропских држава показале су се као најадекватнија форма за остваривање савремених циљева јавног сектора, односно за решавање нагомиланих економских и социјалних проблема савременог друштва.

Спроведене анализе указују на неколико кључних питања, а то су: организација, аутономија и контрола јавних агенција, управљање (менаџмент), идентитет агенција у систему поделе власти и релације у арени политичких институција, улога и координација, надлежност и одговорност агенцијске власти. Много је дилема, пре свега у вези са њиховим правним положајем у систему поделе власти, али и контролом и одговорношћу за обављање послова. Чак и тамо где су постојање агенција и њихов рад већ устаљена појава, појавили су се многи проблеми и ризици, пре свега због постојања паралелног система организације управе у виду министарстава и агенција, а за обављање истих или сличних јавних послова. Дуализам министарство – агенција довео је до усложавања јавне управе и стварања једног фрагментираног управног система, који отежава контролу и одговорност за рад и једних и других.

Организациони модел агенција показао се као успешан за управљање комплексним областима, што је имало за последицу масовно увођење агенција у многим државама. Појава агенција, нарочито у Европи, утемељена је на доктрини новог јавног менаџмента, али и новог схватања улоге државе у друштву која је утемељена на концепту регулаторне државе. Концепт новог јавног менаџмента условљава многе структуралне и функционалне промене у управи са циљем укључивања економских вредности и ефикасног, продуктивног и одговарног начина понашања управе, од којег ће зависисти резултати њеног рада. Настанак великог броја агенција утемељен је у оба концепта. Доктрина новог јавног менаџмента инсистира на рационализацији јавног сектора и стварању мањих управних организација с јасном одговорношћу за резултате рада. То намеће одвајање управних организација, односно агенција, према врсти послова, на оне које су задужене за обликовање и праћење јавне политике и оне које извршавају задатке.

С друге стране, приватизација и либерализација јавног сектора ствара потребу за регулисањем понашања субјеката који пружају јавне услуге, баш због чињенице да, уместо свеприсутне социјалне државе, која јавне услуге пружа директно, пружање тих услуга обавља приватни сектор, уз адекватну регулацију и контролу државе. Регулаторна држава поверава послове регулације посебним организацијама које су стручне и изоловане од могућих политичких притисака, са циљем да се осигура тржишна утакмица за све оне који пружају јавне услуге и да се заштите посебна права корисника (грађана). Управо за регулацију и контролу начина обављања и пружања јавних услуга оснивају се агенције. Агенцификација је постала масовна појава. У том процесу су уобличене разнолике агенције и по форми и по капацитету својих овлашћења.

Њихова овлашћења су веома широка, што није у сразмери са контролом која би требало да се институционализује и врши над њима. Широка овлашћења доводе у питање њихову уставноправну позицију у систему поделе власти, односно поставља се питање којој грани власти припадају агенције. Наиме, да ли је уобличена посебна грана тзв. агенцијске власти, која кумулира овлашћења извршне (управне), законодавне (легислативна овлашћења) па и судске власти (квазисудска функција). То захтева интервенцију пре свега Устава, који треба јасно да одреди уставну позицију и релационе мреже у структури система поделе власти.

Положај јавних агенција различит је у различитим земљама. Увођење агенција (агенцификација) у правни и управни систем државе повезано је са низом дилема.

Свака држава треба да одабере модел који је најприхватљивији с аспекта правне традиције и укупности правног система. Јавне и регулаторне агенције имају релативно дугу традицију у САД и неким другим државама. Историјат развоја и компаративна анализа јавних (регулаторних) агенција у различитим правним системима показују да нема неког јединственог модела и униформног решења, али да постоје одређени заједнички трендови и решења у упоредним уставним и управним системима. Та решења могу бити основа за избегавање странпутица којима су се кретале државе које су оснивале независне јавне агенције.

У Европској унији агенције су средство за решавање проблема различите институционалне и функционалне структуре земаља чланица и с тим у вези поделе овлашћења између институција земаља чланица и институција ЕУ. Данас четрдесетак европских агенција сведочи о интензитету европске агенцификације. Ипак, процес настајања агенција није текао подједнако у свим земљама ЕУ. Агенције су најспорије увођене у Немачкој, утемељеној на концепту правне државе у којој систем државне управе добро фунционише, односно постоји јасна представа о значају и улози државе.

Агенције обављају читав низ различитих задатака, ауторитативних и неауторитативних, управних и стручних. По правилу, то су послови регулације (у области телекомуникација, радио-дифузије), извршни послови (одлучивање у области безбедности, заштите животне средине, вођења регистара, пружања одређених услуга одређеним корисницима), стандардизације, стручно аналитички послови прикупљања и селектовања информација, праћења, евалуације итд. У основи, зависно од карактера послова, разликују се извршне (егзекутивне) агенције и регулаторне агенције. Прве су обично настале одлуком извршне власти за обављање оперативно-извршних послова (нпр. решавање у појединачним случајевима, издавање одређених дозвола, финансирање, прикупљање информација, вођење регистара...) и под њиховом су контролом, док су друге основане од законодавца ради регулисања одређеног тржишта (телекомуникација, саобраћаја, финансијског тржишта) или осигуравања одређених јавних сервиса (нпр. заштите корисника, сигурности на раду).

Јавне агенције директно или индиректно учествују у функционисању поделе власти и заштити људских права. Таква улога легитимише их као инструмент владавине права.

Агенцијски модел јавне управе у земљама европскоконтиненталног правног система има циљ да изврши организациону деконцентрацију великих министарстава како би се створиле мање организације којима је лакше управљати или да успостави

паралелне ефикасне структуре извршавања задатака одређене јавне политике. Такве организације су флексибилне, с јасно одређеним правилима и задацима, одговорне и отворене, подложне контроли и одговарају идеји управе оријентисане на корисника. И док су министарства мултифункционалне, велике организације, хијерархијски организоване и под политичким руководством, које интегришу и повезују читав низ послова (од обликовања јавних политика, па до њихове имплементације), агенције су специјализоване, мање организације, које су пре свега усмерене на имплементацију, уз мерење и контролу резултата и професионално руководство.

На тај начин постављен концепт организовања јавне управе наишао је на одобравање великог броја држава јер је то била потреба и нужност економског опстанка и подстицај ефикасног развоја друштва. Због тога се број агенција увећао до те мере да данас можемо говорити о агенцификацији, појави која је постала глобални феномен, који нас суочава са новим изазовима и ризицима. Политика агенцификације је узела маха, што је довело до повећања укупног броја јавних агенција, али и до њиховог различитог правног статуса и режима.

Досадашња искуства указују на могућност и потребу даљег развоја модела агенција како у Европској унији, тако и у националним државама, уколико се одговори на најважније проблеме и ризике који се постављају у вези са радом агенција. То се пре свега односи на њихово место у институционалној политичкој арени и на кључно питање институционалног односа аутономије и контроле јавних агенција. Главни субјекти институционалне арене у којој делују агенције су: скупштина, министарства, влада, локална самоуправа, медији итд. Чак се агенцијска власт и не мора одредити као посебна грана власти, довољно је правно дефинисати односе у актуелном кругу политичких фактора. Тај први корак је веома важан.

Државе у транзицији морају сагледати све аспекте деловања тих агенција пре њиховог оснивања. Некритичко преузимање из правног система САД, Велике Британије или других агенцијских модела, може изазивати велике проблеме. За разлику од других држава у којима постоји традиција постојања агенција више од једног века (САД, Финска и др.), агенције су се појавиле у нашем правном систему пре више од десет година и развијале су се у плурализму организационих облика са различитим степеном „независности" и различитим обимом функција. То је и определило њихову хетерогену правну природу. У нашој правној теорији не постоји консензус о томе каква је правна природа појединих агенција.

Сагледавањем институционалне али и функционалне компаративне еволуције агенција као посебног и специфичног облика управне организације, можемо формулисати аргументе за даљи правно контролисани развој надлежности агенција са јасним разграничавањима шта је функција државних органа а шта независних тела у форми агенција. То је важно с обзиром на чињеницу да су агенције „продужена рука" министарстава, да постоји јак скривени политички утицај и чак јача политичка патронажа над агенцијама него над министарствима, нарочито у неким „источним" земљама (Литванија, Мађарска, Румунија, Словачка и др.) и земљама у развоју, насупрот, на пример, Енглеској, где је политизација најмања. То и одговара министарствима, актуелној политичкој извршној елити, која се крије иза тзв. „независног" положаја агенција, постижући оне циљеве које она не би могла директно.

Истраживање показује да се политизација и агенцификација могу решити подизањем нивоа професионализације и транспарентности у раду агенција и стављањем агенција у јасан уставноправни оквир. Правно регулисање односа у институционалној арени смањиће степен политизације и гарантоваће њихову стварну независност. То је и смисао правне државе: повратак са политичке на правну државу.

Теоријско испитивање концепта агенције подразумева анализу самог настанка агенција и креирања те институције као мултифункционалне и по својој природи разнородне организационе форме, која има и ограничавајуће институционалне варијанте. Допринос теоријском испитивању је и компаративна анализа проблема (политичке, правне и менаџерске) аутономије агенција. Она показује везу функционалних могућности агенција и мултидимензионалне аутономије агенција. Компаративном анализом показујемо колико менаџерске а колико политичке аутономије треба да постоји у функционисању агенција, чиме разјашњавамо њихову позицију у систему поделе власти.

Теоријско компаративно испитивање могло би да допринесе уставној и управноправној теорији у расветљавању проблема праћења и контроле агенција у контексту процеса агенцификације и политизације. Истраживање указује на политичке и друштвене утицаје на формирање и функционисање агенција како би институционална арена система подељене власти била јаснија и у већој мери правно контролисана.

Агенцијска управа садржи бројна отворена и сложена питања нарочито у оним управним системима који нису модели који постоје у САД, већ је агенцијска администрација ушла у уставни и управни систем и постоји паралелно са класичном

државном управом европскоконтиненталног модела (нпр. Немачка). Овде се агенцијско управљање види као допринос рационализацији, бољој координацији и колаборацији управног система на принципима новог јавног менаџмента, који треба да буде легитиман и одговорен према друштву.

У Србији је изостао читав низ механизама који би подржавали агенцијски модел јавне управе, који се темеље на јасним границама аутономије (деполитизација), стручности кадрова (препуштено *ad hoc* арбитрирању), контроли резултата (у смислу мерења учинка, одговорности за резултат), одговарајућем финансирању и контроли трошења јавних средстава и везаности *inputa* и *outputa*. Није решен посебно осетљив однос између агенција и политичке власти, с једне стране, и агенција и интересних група, с друге стране, осим спорадичних законских одредаба којима би требало формално да буде осигурана независност агенција, али неформално њихово дејство није јасно. Истовремено, транспарентност рада агенција, трошења јавног новца и броја и квалитета запослених, сасвим је изван контроле јавности, али и саме централне државне управе. Због тога се чини да је погрешно изоловано посматрати питања агенцификације од политичко-демократског процеса и смештања у домен организационо техничких промена, које „немају” утицај на политичку и другу одговорност. Такве поседице агенцификације уочљиве су у готово свим транзиционим државама.

Спроведено истраживање указује на неколико закључака:

Прво, агенције су неопходан инструмент за све шири круг послова које обавља јавни сектор. Гломазни државни апарат не може да прати све трендове и да на најквалитетнији начин задовољи потребе грађана и других корисника јавних услуга. Агенције као модели управних организација саставни су део архитектуре управа већине савремених држава и без њих се данас не може замислити обављање најважнијих друштвених послова. У досадашњој пракси агенције се, и поред статусних проблема у дефинисању надлежности, све више показују као ефикасно и функционално решење за остваривање јавних задатака уз поштовање менаџерског приступа, који подразумева економичност, ефикасност и ефективност управног рада.

Друго, процес агенцификације се шири и обухвата различите сфере јавних послова, што додатно компликује дефинисање појма агенција, које се могу наћи у најразличитијим облицима организовања. Због потребе за рационализацијом јавног сектора, дошло је до управне децентрализације и поверавања послова мањим управним јединицама, које су удаљене од политичких центара моћи и усмерене на стручно и

професионално решавање свакодневних питања друштвеног живота. Карактеристичне су независне регулаторне агенције чији је основни задатак контрола, побољшање ефикасности пружања услуга, конкуренција и заштита корисника ради постављања стандарда обављања јавних служби. Огроман значај имају и извршне (егзекутивне) агенције.

Треће, процес стварања агенција није заобишао ни међународне организације. Ради побољшања свог рада, оне прате захтеве ефикасности и професионализма које диктирају државе или организациони агенцијски модел намеће сама Европска унија. То се посебно односи на агенцификацију као процес у оквирима ЕУ, који је од друге половине XX века до данас одиграо важну улогу у креирању институционалног оквира и квалитетнијем извршавању одређених послова ЕУ.

Четврто, агенције ће у наредном периоду условљавати темпо развоја јавне управе, посебно у транзиционим земљама, јер треба оснивати посебна независна тела која ће пружати квалитетне услуге грађанима и правним лицима.

Пето, агенцификација, осим професионализације и квалитета пружања услуга грађанима, ствара и проблеме који произилазе из чињенице да агенције нису довољно јасно и прецизно регулисане. Због тога, треба да постоји квалитетан законодавни оквир који ће јасно дефинисати место агенција у правно-политичком и систему јавне управе и истовремено ограничити овлашћења ових тела.

Шесто, уз бројне користи, као што је квалитет сервиса, агенцификација је створила одређене проблеме за државне системе, пре свега у фрагментацији јавне администрације, због које је постало тешко координисати и контролисати јавни сектор. На то се надовезују питања као што су неодговорност агенција, смањење министарске одговорности, непостојање утицаја судске и законодавне власти и сл. Све то води до дефицита демократије у институционалној арени подељених власти.

Седмо, уместо да рационализује управу, агенцификација је у многим земљама довела до њеног повећања, уз смањену могућност контроле и увида у рад агенција. Суочени са глобалном кризом и све већим захтевима грађана за интегрисаним пружањем услуга, у многим земљама циљ политичара постаје рестаурација централне контроле и координације – уједињењем агенција и њиховом прерасподелом. То је и идеја новог јавног менаџмента, који заговара процес деагенцификације као практичну нужност.

Осмо, велики је проблем то што министарства, влада и скупштина немају адекватан механизам контроле рада јавних агенција. Такође, у неким ситуацијама

оснивањем агенција ствара се паралелизам институција на истом државноправном и политичком нивоу, што се, нарочито у економском и финансијском смислу, показало као нецелисходно решење. Последица таквог стања је поновно јачање утицаја министарстава и департмана и њихове контроле над агенцијама, којима је претходно била дата знатна аутономија.

Девето, контролу политичког утицаја можемо постићи прецизирањем правног положаја јавних агенција. Осим недостатака у нормативном оквиру, техничке препреке и политички притисци отежавају функционисање јавних агенција. Са становишта поштовања начела владавине права, неопходно је изменити правне прописе и створити услове за несметано деловање независних регулаторних тела и других врста јавних агенција. Стога, у будућим нормативним решењима, треба јасније одредити статус различитих врста агенција (оних у државној структури и оних изван ње), а посебно оних које обављају регулаторну функцију.

Десето, сматрамо да је могуће успоставити јасан и *кохерентан уставни модел* агенцијске управе, која подразумева да агенције треба да решавају тешке задатке и проблеме али да политички утицај, који је неминован и очигледан у свим компаративним системима, буде контролисан институционалним правним механизмима, али и механизмима евалуације саме јавне политике.

Сви наведени закључци треба да буду основ за уобличавање смерница јавне политике у агенцификацији политичког система код нас.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бачић А., *Устав САД и подјела власти*, САНУ, 1990.

2. Бељански С., *Регулаторна и контролна тела у Републици Србији*, Преглед, бр. 2, Београд, 2008.

3. Блажић Ђ., Дујић С., *Основи система јавне управе Црне Горе*, Подгорица, 2004.

4. Бребан Г., *Административно право Француске,* Београд – Подгорица, 2002.

5. Васић Р., *Правна држава и транзиција*, Београд, 2004.

6. Васовић В., *Дилеме и проблеми уставног и демократског уређивања власти у пост-комунистичким земљама*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 2, Београд, 1994, стр. 191–220.

7. Васовић В., *Савремене демократије* I, Београд, 2008.

8. Вукадиновић Р., „Предговор", *Закон о заштити конкуренције*, Службени гласник, Београд, 2006.

9. Давинић М., *Концепција управног права Сједињених Америчких Држава*, Досије, Београд, 2004.

10. Давинић М., *Појам, врсте и активности Федералних агенција у правном систему САД*, Ћирић Ј. (ур.), „Увод у право САД", Институт за упоредно право, Београд, 2008.

11. Данић Д. Ј., *Развитак административног судства у Србији и остале скупљене расправе из јавног права*, Београд, 1926.

12. Димитријевић П., Блажић Ђ., *Управно право Црне Горе*, Факултет за државне и европске студије, Подгорица, 2008.

13. Димитријевић П., *Одговорност управе за нечињење са посебним освртом на „ћутање управе"*, Правни факултет Источно Сарајево, 2005.

14. Димитријевић П., *Управно право – општи део,* Свен, Ниш, 2013.

15. Дујић С., *Јавне службе и независна регулаторна тијела*, Модерна управа, бр. 3–4, Бања Лука, 2010, стр. 15–41.

16. Дујић С., Марковић М., *Јавне (регулаторне) агенције*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 3–4, Београд, 2006, стр. 1555–1580.

17. Ђорђевић Ј., *Политички систем*, Београд (1973), 1988.

18. Ђорђевић Ј., *Уставно право*, Београд, 1986.

19. Ејкерман С. Р., *Корупција и власт, узроци последице и реформа*, Службени гласник, Београд, 2007.

20. Јовановић С., *Држава*, Београд, 1990.

21. Јовичић М., *Начело поделе власти и судство*, Правни живот, бр. 7–8, Београд, 1993, стр. 817–824.

22. Јовичић М., *Уставни и политички системи*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2006.

23. Келзен Х., *Општа теорија права и државе*, Београд, 1951.

24. Лилић С., *Јавне агенције и управна реформа*, Зборник „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ" (прилози пројекту) 2009, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010, стр. 37–48.

25. Лилић С., Димитријевић П., Марковић М., *Управно право*, Београд, 2006.

26. Лилић С., *Управно право – Управно процесно право*, Правни факултет Унивезитета у Београду (2009), 2013.

27. Лукић, Р., *Монтескјеова политичка теорија*, Архив за правне и друштвене науке, бр. 1–2, Београд, 1955.

28. Лукић Р., *Теорија државе и права*, Београд, 1958.

29. Марковић Р., *Директоријална влада*, Анали Правног факултета у Београду, бр. 5–6, Београд, 1976.

30. Марковић Р., *Извршна власт*, Београд, 1980.

31. Марковић Р., *Одабрани прописи о Влади и државној управи*, Београд, 2005.

32. Марковић Р., *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 1999.

33. Мартиновић А., *Правна природа агенција у правном систему Републике Србије*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 2, Нови Сад, 2012, стр. 391–400.

34. Милков Д., *Самосталност органа управе у вршењу управне делатности*, Правни живот, бр. 12, Београд, 1983.

35. Милков Д., *Управно право I, уводна и организациона питања*, Нови Сад (2010), 2012.

36. Миловановић Д., *Анализа ефеката регулативе као модерна техника јавног менаџмента*, Правни живот, бр. 9, 2003, стр. 1013–1030.

37. Милосављевић Б., *Управно право*, Правни факултет „Унион”, Београд (2008), 2010.

38. Монтескје Ш., *О духу закона*, Београд, 1989.

39. Николић П., *Скупштински систем,* Београд, 1973.

40. Николић П., *Уставно право*, Београд, 1993.

41. Орловић С., *Начело поделе власти у уставном развоју Србије* (докторска дисертација), Правни факултет, Нови Сад, 2007.

42. Павићевић Р., *Држава и политика*, Београд, 1974.

43. Пајванчић М., *Уставно право*, Нови Сад, 2011.

44. Пашић Н., *Савремена држава*, Београд, 1976.

45. Печујлић М., *Четврти талас: транзиција*, Београд, 1997.

46. Петровић П., *Антикорупцијска агенција,* Ревија за безбедност (стручни часопис о корупцији и организованом криминалу), бр. 3, Београд, 2007, стр. 5–16.

47. Подгорац Т., *Транзиција – сложен процес промена у привреди, политици и начину размишљања*, Право – теорија и пракса, бр. 11–12, Нови Сад, 2003, стр. 19–27.

48. Поуп Џ., *Антикорупцијски приручник, супротстављање корупцији кроз систем друштвеног интегритета,* Транспаренси интернешенел, Београд, 2004.

49. Радојевић М., *Независна (регулаторна) тела и институције у Србији*, Српска политичка мисао, бр. 4, Београд, 2010, стр. 53–76.

50. Скопљак З., *Годину дана рада Комисије за заштиту конкуренције,* Квартални монитор економских трендова и политика у Србији, бр. 8, 2007, стр. 65–71.

51. Стефановић З., *Компанијско право,* Правни факултет „Унион”, Београд, 2009.

52. Стјепановић Н., *Управно право ФНРЈ*, Београд, 1958.

53. Томић З. Р., *Опште управно право,* Правни факултет у Београду, Београд, 2009.

54. Томић З. Р., *Управне и јавне агенције у Србији, класификација и правни положај,* Право и привреда, бр. 5–8, Београд, 2008, стр. 413–426.

55. Урошевић З., *Положај и улога јавних агенција у нашем правном систему*, Правни живот, бр. 10, Београд, 2005, стр. 283–295.

56. Фира А., *Енциклопедија уставног права бивших југословенских земаља, I*, Нови Сад, 1993.

57. Фира А., *Уставност и политика*, Нови Сад, 1984.

58. Хајек Ф. А., *Право, законодавство, слобода*, Београд – Подгорица, 2002.

59. Хамилтон А., Медисон Џ., Џеј Џ., *Федералистички списи*, Београд, 1981.

60. Шабић Р., *Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја – искуства из трогодишње праксе*, Ревија за безбедност, бр., 4, 2007, стр. 29–34.

61. Шаркиновић Х., *Агенције у упоредном праву*, Факултет за државне и европске студије, Подгорица, 2012.

62. Шаркиновић Х., *Агенције у Црној Гори у процесу Европеизације*, Подгорица, 2012.

63. Шупут Д., *Републичка агенција за телекомуникације*, Правни живот, бр. 10, Београд, 2008, стр. 807–823.

64. Шупут, Д. *Самостална регулаторна тела у правном систему Републике Србије, Телекомуникације*, http://www.file:///C:/Document and Settings/user/Desktop/mr dejan suput.

65. Adler J., *Constitutional and Administrative Law,* 7th edition, Palgrave Macmillan, London, 2009.

66. Anderson J., *Europeization and the Transformation of the Democratic Polity,* 1945–2000, Journal of Common Market Studies, No. 40, 2002, str. 973–822.

67. Andrei T., Profiroiu M., Oancea B., *Analysis of Mobility Issues and Politicizing the Civil Service in Public Administration in Romania*, Transylvanian Review of Administrative Sciences, No. 35, 2012, str. 5–22.

68. Bačić A., *Principi podjele i jedinstva vlasti u Jugoslaviji*, Split, 1990.

69. Bach T., *The Political Control of Government Agencies: The Effect of Structure and Task on Ministry-Agency Relations in Germany,* Paper prepared for TED 2012, Budapest (Hungary).

70. Barberi D., *Transnational Networks Meet National Hierarchies: The Cases of The Italian Competition and Environment Administrations*, Egeberg, M. (ed.), „Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe“, Palgrave Macmillan, 2006, str. 180–194.

71. Beblavy M., *Understanding The Waves of Agencification and The Governance Problems They Have Raised in Central and Eastern European Countries*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 2, No. 1, 2002, str. 121–139.

72. Beermann J. M., *Administrative Law*, Aspen Law & Business, New York, 2000.

73. Borković I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.

74. Bouckaert G., Peters G. B., *What is Available and What is Missing in The Study of Quangos,* New York, 2004.

75. Bowers J. R., *Regulating the Regulators, An Introduction to the Legislative Oversight of Administrative Rulemaking,* Praeger, New York, 1990.

76. Carsten G., Flinders M., Thiel Van S., *Quangos – What's in a Name? Defining Quangos From a Comparative Perspective*, Governance, Vol. 12, No. 2, 1999, str. 129–146.

77. Christensen T., Laegreid P. (eds.), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate, 2007.

78. Christensen T., Laegreid P. (eds.), *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*, Edward Elgar, 2006.

79. Christensen T., Laegreid P., *Regulatory Reforms and Agencification*, Stein Rokkan Centre for Social Studies Working Paper No. 6, 2005.

80. Craig P. P., *Administrative Law*, Sweet & Maxwell, London, 2003.

81. Debre M., *Pouvoir politique et pouvoir administratif*, La Nef, V, 1951.

82. Döhler M., *Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck and institutionelle Wandlungsprozesse im Deutschen Verwaltungsmodel*, Werner, Jann i Marian Döhelr (Hrsg.), „Agencies in Westeuropa“, VS Verlag, Wiesbaden, 2007.

83. Elgie R., *Why Do Governments Delegate Authority to Quasi-Autonomous Agencies? The Case of Independent Administrative Authorities in France*, Governance, Vol. 19, No. 2, 2006, str. 207–227.

84. Everson M., Majone G., Metcalfe L., Schout A., *The Role of Specialised Agencies in Decentralising EU Governance*, Report Presented to the Commission, Florence – Maastricht 1999 (http://ec.europaipv4.eu/governance/areas/group6/contribution_en.pdf).

85. Gains F., *Adapting The Agency Concept: Variations Within 'Next Steps'*, Pollitt C., Talbot C. (eds.), „Unbundled Government“, Routledge, London – New York, 2004, str. 53–75.

86. Ginsberg B., Lowi T. J., Weir M., *We the People, An Introduction to American Politics*, W. W. Norton & Company, New York – London, 1997.

87. Gyorgy H., *Agencies and The Politics of Agentification in Hungary*, Transylvanian Review of administrative Sciences, Special issue, 2011, str. 74–92.

88. Haynal G., *Agencies and Agencification in Hungary*, Second Meeting of COST Action IS0601 "Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organization – CRIPO", 18-19 September 2007, INAP, Madrid (Spain).

89. Heck P., *Grundriss des Schuldrechts*, Unveränderten Nachdruck, Tübingen (1929), 1958.

90. Ivanda S., *Agencija kao novi ustrojbeni oblici pravnih osoba u djelatnostima javnih sektora*, Pravni vjesnik, br. 3–4, 2007, str. 195–215.

91. Jacobsson B., Sundstrom G., *Governing State Agencies: Transformations in the Swedish Administrative Model*, Paper presented at the ECPR Conference, 6-8 September, Pisa (Italy), 2007.

92. Jacq B. M., *Administrative Law*, Aspem Law, New York, 2000.

93. James O., *Executive Agencies and Joined-Up Government in the UK*, Pollitt C., Talbot C. (eds.), „Unbundled Government", Routledge, London – New York, 2004, str. 74–94.

94. Johansen, K. S., *Regulatory Independence in Theory and Practice a Survey of Independent Energy Regulators in Eight European Countries*, AKF Forlaget, Februry 2003. (http://www.akf.dk/ udgivelser.../2003/regulatory independence).

95. John R. A., *Civil Servants and Their Constitusion*, University Press of Kansas, Lawrence, 2002.

96. Koprić I., Musa A., *Agencification in CEE Countries: Croatia*, Verhoest K., Thiel Van S., Bouckaert G., Laegreid P. (eds.), „Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries", Palgrave Macmillan, 2011, str. 266–276.

97. Koprić I., Musa A., Đulabić V., *Europski standardi regulacije službi od općeg interesa*, Hrvatska javna uprava, br. 3, 2008, str. 647–688.

98. Koprić I., Marčetić G., *Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje*, Hrvatska javna uprava, br. 1, 2000, str. 25-82.

99. Koprić I., *Od javnih službi do službi od općeg interesa: nova europska regulacija i njezin odraz u modernim upravnim sustavima*, Drugi skopsko-zagrebački pravni kolokvij, Zbornik radova, Pravni fakultet, Skopje, 2008, str. 27–49.

100. Koprić I., *Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave*, Hrvatska javna uprava, br. 1, 2008, str. 95–133.

101. Koprić I., Musa A., Lalić N. G., *Europski upravni prostor*, Zagreb, 2012.

102. Krbek I., *Jedinstvo vlasti*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 7–12, Beograd,1946.

103. Kregar J., Đulabić V., Gardašević Đ., Musa A., Ravlić S., Rogić-Lugarić T., *Decentralizacija*, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, 2011.

104. Laking B., *Agencies: Their Benefits and Risks*, OECD, Paris, 2002.

105. Lane J. E., *Constitutional and Political Theory*, Manchester, 1996.

106. Laegreid P., Roness P. G., Rubecksen K., *Controlling Regulatory Agencies*, Scandinavian Political Studies, Vol. 31, No. 1, 2008, str. 235-267

107. Jordana J., Levi-Faur, David (eds.), *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance.* Edward Elgar, 2004.

108. Lilić S., *The National Assembly, Independent Bodies and the Fight Against Corruption in Serbia*, Zbornik „National Assembly of the Republic of Serbia and Independent Bodies", UNDP, Beograd, 2010, str. 89 str 115.

109. Linz J., Stepan A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, 1994.

110. Loveland I., *Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights*, Oxford University Press, London, 2006.

111. Majone G., *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, Journal of Public Policy, No. 2, 1997, str. 139–167.

112. Majone G., *Regulating Europe*, Routledge, London – New York, 1996.

113. Majone G., Surdej A., *Regulatory Agencies in Economic Governance – The Polish Case in a Comparative Perspective*, KICES Working Papers No. 5, Koszalin, 2006.

114. Marine A., Thiel Van S., *Mapping the Field of Quasi-autonomous Organizations in France and Italy*, International Public Management Journal, Vol. 8, No. 1, 2005, str. 39–55.

115. Marshall G., *Constitutional Theory*, Oxford, 1971.

116. McVicar, Ken E., *Lexicon of Terms and Concepts in Public Administration, Public Policy and Political Science*, Osnovy, 1998.

117. Milenković M., Milenković M., *Public Agencies, Administrative Reform and Political Debates Over Their Role in Serbia*, Paper presented at the IASIA Annual Conference, Bangkok, 2012.

118. Moynihan D. P., *Ambiguity in Policy Lessons: The Agencification Experience*, Public Administration, Vol. 84, No. 4, 2006, str. 1029–1050.

119. Musa A., *Europeizacija i agencijski model javna uprave*, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Zagreb, 2009.

120. Musa A., Koprić I., *What Kind of Agencification in Croatia? Trends and Future Directions*, Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special issue, 2011, str. 33–53.

121. Neumann F., *Demokratska i autoritativna država*, Zagreb, 1992.

122. Padover S. K., *The Living US Constitution*, New York, 1983.

123. Perenčević N., *O jedinstvu vlasti*, Naša zakonitost, br. 1, Zagreb, 1951.

124. Peters G. B., *The Politics and Management of Agencies*, Transylvanian Review of administrative Sciences, Special issue, 2011, str. 7–15.

125. Petkas P., *The US Regulatory System: Partnership or Maze?*, National Civic Review, Vol. 70, No. 6, 1981, str. 297–301.

126. Pierre J., *Central Agencies in Sweden, A Report from Utopia*, Pollitt C., Talbot C. (eds.), „Unbundled Government“, Routledge, London – New York, 2004, str. 203–215.

127. Pollitt C., Bathgate K., Caulfield J., Smullen A., Talbot C., *Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion*, Journal of Comparative Policy Analysis, Vol. 3, No. 3, str. 271–290.

128. Pollitt C., Talbot C., Caulfield J., Smullen A., *Agencies: How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organizations*, Palgrave MacMillan, 2004.

129. Pollitt C., Talbot C. (eds.), *Unbundled Government, A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, Routledge, London – New York, 2004.

130. Pollitt C., *Castles Built on Sand? Agencies in Latvia*, Pollitt C., Talbot C. (eds.), „Unbundled Government”. A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation“, Routledge, London – New York, 2007.

131. Pollitt C., *Decentralization: A Central Concept in Conteporary Public Management*, Ferlie E., Lynn L. E., Pollitt C. (eds), „Oxford Handbook of Public Management“, Oxford University Press, Oxford 2007.

132. Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford 2004.

133. Pollitt C., Thiel Van S., Homburg V., *New Public Managament in Europe – Adaptation and alternatives*, Antony Rowe Ltd, 2007.

134. Power M., *The Theory of the Audit Explosion*, Ferlie, E., Lynn L. E., Pollitt C., (eds), „The Oxford Handbook of Public Management“ Oxford University Press, Oxford 2005.

135. Profiroiu M., Petrovsky N., Jennings E., *Does Pendleton’s Premise Hold in New and Old Democracies Alike? Politicization and Performance in the U.S. and Central and*

Eastern Europe, Public Management Research Conference, Maxwell School, Syracuse University, USA, 2011.

136. Pusić E., *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 2002.

137. Pusić E., Ivanišević S., Pavić Ž., Ramljak M., *Upravni sistemi*, Zagreb, 1988.

138. Rivero J., Waline J., *Droit administrative*, Paris, 2006.

139. Rolf T. H, Frank L W., *Comparative Politics*, New Jersey, 2001.

140. Rosenbloom D. H., *Administrative Law for Public Managers*, Westview Press, Boulder, 2003.

141. Schick A., *Agencies in Search of Principles*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 2, No. 1, 2002.

142. Schwartzz B., *Administrative Law*, Boston and Toronto, 1984.

143. Shlesinger A. M., *The Imperial Presidency*, Boston, 1976.

144. Smerdel B., *Evolucija predsjedničke vlade u SAD – kongresni veto*, doktorska disertacija, Zagreb, 1984.

145. Smerdel B., *Problemi normativizma u suvremenoj američkoj teoriji i političkoj praksi*, Naša Zakonitost, br. 12, Zagreb, str. 1251–1266.

146. Smerdel B., *Regulatorne agencije*, Informator, br. 5432, Zagreb, 2006.

147. Staničić F., *Pravna narav regulatornih agencija u Republici Hrvatskoj*, Pravo u gospodarstvu, br. 5, 2010.

148. Stefanović J., *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, II, Zagreb, 1956.

149. Terry, M. M., *Control and Feedback in Economic Regualation: The Case of NLRB,* American Political Science Review, No. 79, 1985, str. 1094–1116.

150. Thatcher M., *Analysing Regulatory Reform in Europe*. Journal of European Public Policy, No. 6, 2002, str. 859–872.

151. Tobias B., Fleischer J., Hustedt T., *Germany: Agencies and Autonomous Bodies at The Federal Level*, Paper prepared for the 4th COBRA Seminar, 1-2 December 2005, Leuven (Belgium).

152. Torsteinsen H., Bjorna H., *Agencification and Transparency in Norwegian Local Government*, Oslo-Rome International Workshop on Democracy, The Norwegian Institute in Rome, Trastevere, 7-9 November 2011.

153. Thiel Van S., CRIPO team, *The Rise of Executive Agencies: Comparing the Agencification of 25 Tasks in 21 Countries*, EGPA Conference, 2-5 September 2009, Malta.

154. Thiel Van S., *Comparing Agencification in Central Eastern Europe and Western European Countries: Fudamentally Alike in Unimportant Respects*?, Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special issue, 2011, str. 15–32.

155. Verhoest K., Roness P. G., Verschuere B., Rubecksen K., Mac Carthaigh M., *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*, Palgrave Macmillan, 2010.

156. Verhoest K., Thiel Van S., Bouckaert G., Laegreid P., *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2011.

157. Wollmann H., *Devolution of Public Tasks Between (Political) Decentralisation and (Administrative) Deconcentration – In Comparative (European) Perspective*, Social Science Institute of Tokyo University, Fall 2007 (URL: http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/HW-2007-Devolution-Public-Tasks.pdf).

ПРАВНИ ИЗВОРИ

1. Пословник Народне скупштине Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 52/2010).

2. Закон о Агенцији за борбу против корупције („Службени гласник РС“, бр. 97/2008, 53/2010).

3. Закон о Агенцији за лиценцирање стечајних управника („Службени гласник РС“, бр. 84/2004, 104/2009).

4. Закон о Агенцији за осигурање депозита („Службени гласник РС“, бр. 61/2005, 116/2008, 91/2010).

5. Закон о Агенцији за осигурање и финансирање извоза Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 61/2005, 88/2010).

6. Закон о Агенцији за приватизацију („Службени гласник РС“, бр. 38/2001, 135/2004, 30/2010).

7. Закон о Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС“, бр. 55/2004, 111/2009, 99/2011).

8. Закон о Безбедносно-информативној агенцији („Службени гласник РС“, бр. 42/2002,111/2009).

9. Закон о ваздушном саобраћају („Службени гласник РС“, бр. 73/2010 и 57/2011).

10. Закон о Војнобезбедносној агенцији и Војнообавештајној агенцији („Службени гласник РС“, бр. 88/2009 и 55/2012 – одлука УС).

11. Закон о враћању одузете имовине и обештећењу („Службени гласник РС“, бр. 72/2011).

12. Закон о Државној ревизорској институцији („Службени гласник РС“, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010).

13. Закон о дувану („Службени гласник РС“, бр. 17/2003 и 101/2005).

14. Закон о електронским комуникацијама („Службени гласник РС“, бр. 44/2010).

15. Закон о енергетици („Службени гласник РС“, бр. 57/2011, 80/2011).

16. Закон о заштити конкуренције („Службени гласник РС“, бр. 79/2005, бр. 51/2009).

17. Закон о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 54/2007).

18. Закон о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 107/2005, 72/2009 – др. закон, 88/2010, 99/2010, 57/2011 и 119/2012).

19. Закон о јавним агенцијама („Службени гласник РС“, бр. 18/2005, 81/2005).

20. Закон о лековима и медицинским средствима („Службени гласник РС“, бр. 30/2010).

21. Закон о мирном решавању радних спорова („Службени гласник РС“, бр. 125/2004, 104/2009).

22. Закон о Народној скупштини („Службени гласник РС”, бр. 09/2010).

23. Закон о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/1997, 31/2001; „Службени гласник РС”, бр. 30/2010).

24. Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС“, бр. 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010, 24/2011 пречишћен текст).

25. Закон о радиодифузији („Службени гласник РС“, бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005).

26. Закон о регионалном развоју („Службени гласник РС“, бр. 51/2009, 30/2010).

27. Закон о социјалном становању („Службени гласник РС“, бр. 72/2009).

28. Закон о спорту („Службени гласник РС“, бр. 24/2011 и 99/2011).

29. Закон о спречавању допинга у спорту („Службени гласник РС“, бр. 101/2005).

30. Закон о телекомуникацијама („Службени гласник РС“, бр. 44/2003, 36/2006, 50/2009 – одлука УС и 44/2010).

31. Закон о хемикалијама („Службени гласник РС“, бр. 36/2009).

32. Закона о здравственој заштити („Службени гласник РС“, бр. 107/2005).

33. Закона о поштанским услугама („Службени гласник РС“, број 18/2005 и 30/2010).

34. Национална стратегија за борбу против корупције („Службени гласник РС“, бр. 109/2005).

35. Одлука о оснивању агенције за управљање лукама („Службени гласник РС“, бр. 70/2011).

36. Пословник Народне скупштине Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 52/2010).

37. Устав Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 98/2006).

38. Уставни закон за спровођење Устава РС („Службени гласник РС“, бр. 98/2006).

39. Уредба о генералном секретаријату и другим службама Владе Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 15/2001, 16/2001, 32/2001, 64/2001, 29/2002, 54/2001, 91/2003, 95/2003, 117/2003, 130/2003, 132/2003).

40. Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list RCG“, br. 16/2007).

41. Zakon o državnoj upravi („Službeni list RCG”, br. 38/2003).

42. Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni list RCG“, br. 42/2003).

43. Zakon o javnim agencijama („Narodne novine RH“, br. 76/93, 29/97, 47/99 i 35/08).

44. Zakon o javnim agencijama („Uradni list Republike Slovenije“, br. 52/2002).

45. Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbijednost („Službeni list RCG“, br. 28/2005).

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

1. Agencija za duvan Vlade Crne Gore, http://www.aduvan.co.me

2. Agencija za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost Crne Gore, http://ekip.me

3. Agencija za elektronske medije Crna Gora, http://www.ardcg.org

4. Agencija za nadzor osiguranja Crna Gora, http://www.ano.me

5. Agencija za privatizaciju Srbije, www.priv.rs

6. Agencija za privredne registre Srbije, www.apr.gov.rs

7. Agencija za stanovanje, Podgorica, www.aspg.co.me

8. Agencija za strana ulaganja i promociju izvoza, www.siepa.gov.rs/site/sr/home/

9. Agencije za izgradnju i razvoj Podgorice, www.gradimo-grad.co.me

10. Bezbednosno informativna agencija Srbije, www.bia.gov.rs

11. Centralna depozitarna agencija, Podgorica, www.cda.me

12. Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji, www.europa.rs/linkovi/agencije_eu.html

13. European Union, http://www.europa.eu

14. Enter Europe portal, http://www.entereurope.eu

15. European Union, Agencies and other EU Bodies, http://europa.eu/agencies/regulatory_ agencies_bodies/policy_agencies/index_en.htm

16. European Atomic Energy Community Treaty (EURATOM), http://europa.eu/agencies /euratom_agencies/index_en.htm

17. Komisija za hartije od vrijednosti Crne Gore, http://www.scmn.me

18. Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija Crne Gore, http://www.mip.gov.me/index.php/UN-links/specijalizovane-agencije-ujedinjenih-nacija.html

19. Moja Evropa portal, http://www.mojaevropa.rs/o-evropskoj-uniji/agencije

20. Nezavisni sindikat znanosti i visokog obrazovanja Hrvatske, http://www.nsz.hr

21. Regulatorna agencija za energetiku Crna Gora, http://www.regagen.co.me

22. Republička agencija za prostorno planiranje Srbije, www.rapp.gov.rs

23. Udruga za zaštitu potrošača Hrvatske, http://www.uzp-kutina.hr/zastitapotrosaca/nositelji/regulatorna-tijela

24. United Nations, http://www.un.org

25. US Legal – Administrative Agencies, http://system.uslegal.com/administrative-agencies

26. USA Government http://www.usa.gov/directory/federal/index.shtml

ПРИЛОГ 1.

АГЕНЦИЈЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Назив агенције	Година оснивања	Локација	Област / ресор
Европски центар за развој стручног оспособљавања (CEDEFOP)	1975	Солун	Социјална политика (стручно оспособљавање)
Европска фондација за побољшање животних и радних услова (EUROFOUND)	1975	Даблин	Социјалне политике / кретање радника
Европска фондација за стручно оспособљавање (ETF)	1990	Торино	Спољни односи / социјална политика
Европска агенција за животну средину (EEA)	1990	Копенхаген	Заштита животне средине
Европски надзорни центар за дроге и зависност од дрога (EMCDDA)	1993	Лисабон	Јавно здравство, социјална политика, криминалитет
Европска агенција за лекове (EMEA)	1993	Лондон	Јавно здравље, кретање робе
Европска агенција за сигурност и здравље на раду (EU-OSHA)	1994	Билбао Шпанија	Јавно здравство / социјалне политике
Уред за хармонизацију унутрашњег тржишта (OHIM)	1994	Аликанте Шпанија	Интелектуално власништво / тржиште
Уред Заједнице за биљне сорте (CPVO)	1994	Ангерс Француска	Интелектуално вл. / кретање робе
Центар за превођење за тела ЕУ (CDT)	1994	Луксембург	Унутрашња функција
Европска агенција за сигурност хране (EFSA)	2002	Парма Италија	Јавно здравље, пољопривреда
Европска агенција за поморску сигурност (EMSA)	2002	Лисабон	Транспорт / унутрашње тржиште
Европска агенција за ваздушну сигурност (EASA)	2002	Келн	Транспорт
Европска агенција за сигурност мрежа и података (ENISA)	2004–2012	Хераклион Грчка	Информације / унутрашње тржиште

Назив агенције	Година оснивања	Локација	Област / ресор
Европски центар за превенцију и надзор болести (ECDC)	2004	Стокхолм	Јавно здравље
Европска агенција за железнице (ERA)	2004	Лил Француска	Транспорт / унутрашње тржиште
Европско надзорно теело за GNSS (GSA)	2004	Брисел	Транспорт / унутрашње тржиште
Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица ЕУ (FRONTEX)	2004	Варшава	Слободно кретање људи / надзор криминалитета
Агенција Заједнице за контролу рибарства (CFCA)	2005	Виго Шпанија	Унутрашње тржиште
Европска агенција за хемикалије (ECHA)	2006	Хелсинки	Унутрашње тржиште
Агенција Европске уније за основна права (FRA)	2007 (1997)	Беч	Слободно кретање људи / људска права
Европски институт за равноправност полова (EIGE)	2006	Виљнус Литванија	Социјална политика, људска права
Европски институт за безбедоносне студије (ISS)	2001	Париз	Заједничка спољна и безбедоносна политика
Сателитски центар Европске уније (EUSC)	2001	Торхон де Ардоз Шпанија	
Европска одбрамбена агенција (EDA)	2004	Брисел	
Европски полицијски уред (EUROPOL)	1995	Хаг	Сарадња у унутрашњим пословима и правосуђу
Европски полицијски колеџ (CEPOL)	2000	Брамсхил Велика Британија	
Европско тело за подстицање правосудне сарадње (EUROJUST)	2002	Хаг	
Агенција EURATOM-a	1958	Луксембург	Заједничка политика за атомску енергију
Фузија за енергију	2007–2042	Барселона	

Назив агенције	**Година оснивања**	**Локација**	**Област / ресор**
Егзекутивна агенција за компетитивност и иновације (EACI)	2004–2015	Брисел	Економија, енергија, индустрија
Егзекутивна агенција за образовање, аудиовизуелне делатности и културу	2005–2015	Брисел	Образовање, информ. друштво
Егзекутивна агенција за здравство и потрошаче	2005–2010	Луксембург	Здравство и заштита потрошача
Егзекутивна агенција за трансевропску транспортну мрежу	2006–2015	Брисел	Енергија и промет
Егзекутивна агенција Европског већа за истраживања	2007–2013	Брисел	Истраживања
Европска агенција за истраживања	2008–2017	Брисел	Истраживања, економија
Европски институт за иновацију и технологију	2008	Будимпешта	Истраживања, економија

Извор: *Службене интернет странице агенција*, Special Report EU Agencies, European Voice (http://europa.eu/about-eu/agencies/index_en.htm)

ПРИЛОГ 2.

ЈАВНЕ АГЕНЦИЈЕ И РЕГУЛАТОРНА ТЕЛА У СРБИЈИ

Назив	Област	Закон	Статус	Тип
Агенција за осигурање и финансирање извоза	извоз, економски односи са иностран ством	Закон о Агенцији за осигурање и финансирање извоза (2005)	правно лице	јавна агенција
Агенција за контролу летења Србије и Црне Горе	ваздушни саобраћај	Закон о ваздушном саобраћају (2010)	правно лице	регулаторно тело
Директорат цивилног ваздухопловства	ваздушни саобраћај	Закон о ваздушном саобраћају (2010)	правно лице	јавна агенција регулаторно тело
Агенција за мирно решавање радних спорова	радни односи	Закон о мирном решавању радних спорова (2004, 2009)	правно лице	посебна организација
Агенција за енергетику Републике Србије	енергетика	Закон о енергетици (2011, 2012)	правно лице	јавна агенција регулаторно тело
Агенција за заштиту животне средине	животна средина	Закон о заштити животне средине (2004)	правно лице	орган у саставу министарства
Агенција за лекове и медицинска средства Србије	лекови и медицинска средства	Закон о лековима и медицинским средствима (2010, 2012)	правно лице	јавна агенција регулаторно тело
Агенција за лиценцирање стечајних управника	стечај	Закон о Агенцији за лиценцирање стечајних управника (2004, 2009)	правно лице	јавна агенција регулаторно тело

Назив	Област	Закон	Статус	Тип
Агенција за осигурање депозита	осигурање депозита, финансијска подршка банкама	Закон о Агенцији за осигурање депозита (2005, 2008, 2010)	правно лице	јавна агенција
Агенција за акредитацију здравствених установа Србије	акредитација здравствених установа	Закона о здравственој заштити (2005)	правно лице	јавна агенција
Агенција за приватизацију	приватизација	Закон о Агенцији за приватизацију (2001, 2004, 2010)	правно лице	јавна агенција регулаторно тело
Агенција за привредне регистре	вођење регистара као јединствених централизованих електронских база података	Закон о Агенцији за привредне регистре (2004, 2009, 2011)	правно лице	јавна агенција
Агенција за страна улагања и промоцију извоза	унапређење услова пословања, промоције и привлачења страних инвестиција, као и подстицања извоза	Закон о Агенцији за осигурање и финансирање извоза Републике Србије (2005, 2010)	правно лице	јавна агенција регулаторно тело
Национална агенција за регионални развој	развојни, стручни и регулаторни послови регионалног развоја	Закон о регионалном развоју (2009, 2010)	правно лице	јавна агенција регулаторно тело
Републичка агенција за електронске комуникације	електронске комуникације	Закон о електронским комуникацијама (2010)	правно лице	јавна агенција регулаторно тело
Републичка агенција за мирно решавање радних спорова	посредовање у решавање радних спорова	Закон о мирном решавању радних спорова (2004, 2009)	правно лице	посебна организација служба Владе

Назив	Област	Закон	Статус	Тип
Републичка агенција за просторно планирање	политика планирања и уређења простора	Закон о планирању и изградњи (2009)	правно лице	јавна агенција регулаторно тело
Републичка агенција за поштанске услуге	обављање поштанских услуга	Закон о поштанским услугама (2005, 2010)	правно лице	регаторно тело
Републичка радиодифузна агенција	област радиодифузије	Закон о радиодифузији (2002, 2004, 2005, 2006)	правно лице	регулаторно тело
Агенција за безбедност саобраћаја	развојни, стручни и регулаторни послови у области безбедности саобраћаја на путевима	Закон о безбедности саобраћаја на путевима (2009, 2010, 2011)	правно лице	јавна агенција регулаторно тело
Агенција за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност	спровођење мера заштите од јонизујућих зрачења и мера нуклеарне сигурности	Закон о заштити од јонизујућих зрачења и о нуклеарној сигурности (2009, 2012)	правно лице	јавна агенција регулаторно тело
Антидопинг агенција	спортске активности и делатности у вези са спортским такмичењима	Закон о спорту (2011) Закон о спречавању допинга у спорту (2005)	правно лице	јавна установа
Агенција за управљање лукама	управљање лукама и пристаништима	Закон о пловидби и лукама на унутрашњим водама (2010, 2012) Одлука о оснивању Агенције за управљање лукама (2011)	правно лице	јавна агенција регулаторно тело

Назив	**Област**	**Закон**	**Статус**	**Тип**
Агенција за реституцију	вођење поступка и одлучивања о захтевима за враћање имовине, као и ради исплате новчане накнаде и обештећења	Закон о враћању одузете имовине и обештећењу (2011)	правно лице	јавна агенција регулаторно тело
Републичка агенција за становање	обезбеђивање услова за одрживи развој социјалног становања	Закон о социјалном становању (2009)	правно лице	јавна агенција
Републички завод за заштиту споменика културе	заштита споменика културе	Закон о културним добрима (1994, 2011)	правно лице	регулаторно тело
Републички фонд за здравствено осигурање	обезбеђивање и спровођење здравственог осигурања	Закон о здравственом осигурању (2005, 2005, 2012)	правно лице	регулаторно тело
Републички завод за спорт и медицину спорта Републике Србије	развој стручног рада и задовољавања стручних потреба у области спорта	Закон о спорту 2011)	правно лице	јавна установа регулаторно тело
Фонд за развој Републике Србије	подстицање равномерног регионалног развоја	Закон о фонду за развој Републике Србије (2009, 2010, 2012)	правно лице	јавна агенција регулаторно тело
Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање	остваривање права из пензијског и инвалидског осигурања и обезбеђивање средстава за то осигурање	Закон о пензијском и инвалидском осигурању (2003, 2005, 2009, 2010 , 2012)	правно лице	регулаторно тело
Републичка изборна комисија	спровођење и утврђивање резултата избора	Закон о избору народних посланика (2000, 2004, 2011)	самосталан државни орган без свој ства правног лица	самосталан републички орган регулаторно тело

Назив	Област	Закон	Статус	Тип
Институт за стандарди-зацију Србије	доношење српских стандарда и сродних докумената и обављање других послова из области стандардизације	Закон о стандардизацији (2009) Одлука о изменама и допунама оснивачког акта института за стандардизацију Србије (2009)	правно лице	регулаторно тело
Национална служба за запошљавање	запошљавање и осигурање за случај незапослености	Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености (2009, 2010)	правно лице	регулаторно тело
Агенција за борбу против корупције	борба против корупције, спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција итд.	Закон о Агенцији за борбу против корупције (2008, 2010)	правно лице	регулационо тело
Комисија за хартије од вредности	регулаторна и надзорна функција на тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената у Републици Србији	Закон о тржишту капитала (2011)	правно лице	јавна агенција регулационо тело
Државна ревизорска институција	ревизија јавних средстава	Закон о државној ревизорској институцији (2005, 2007, 2010)	правно лице	регулационо тело
Комисија за заштиту конкуренције	заштита конкуренције	Закон о заштити конкуренције (2009)	правно лице	регулационо тело
Фискални савет	оцењује кредибилитет фискалне политике с аспекта поштовања утврђених фискалних правила итд.	Закон о буџетском систему (2009, 2010, 2011, 2012)	самосталан државни орган без својства правног лица	регулаторно тело

Назив	Област	Закон	Статус	Тип
Народна банка Србије	постизање и одржавање стабилности цена утврђивањем и спровођењем монетарне и девизне политике	Закон о Народној банци Србије (2003, 2012)	правно лице	регулаторно тело (централна банка)
Социјално--економски савет Републике Србије	развој социјалног дијалога у питањима од значаја за остваривање економских и социјалних слобода развоја културе преговарања, подстицања мирног решавања колективних радних спорова	Закон о социјално--економском савету (2004)	правно лице	регулаторно тело
Национални савет за високо образовање	обезбеђивање развоја и унапређења квалитета високог образовања	Закон о високом образовању (2005, 2007, 2012)	самосталан државни орган без својства правног лица	регулаторно тело
Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки	заштита права у поступцима јавних набавки	Закон о јавним набавкама (2012)	правно лице	јавна агенција регулаторно тело
Безбедносно--информативна агенција	заштита безбедности Републике Србије	Закон о Безбедносно--информативној агенцији (2002, 2009)	правно лице	посебна организација
Фонд солидарно сти	обезбеђивање и исплата потраживања у складу са законом о раду	Закон о раду (2005, 2009, 2013)	правно лице	јавна агенција регулаторно тело
Републички завод за социјалну заштиту	обављање развојних, саветодавних, истражива чких и других стручних послова у социјалној заштити	Закон о социјалној заштити (2011)	правно лице	јавна установа регулаторно тело

Назив	Област	Закон	Статус	Тип
Централни регистар обавезног социјалног осигурања	успостављање и вођење јединствене базе социјалног осигурања	Закон о Централном регистру обавезног социјалног осигурања (2010)	правно лице	јавна установа регулаторно тело
Филмски центар Србије	стручни послови у области кинематографије и други стручни послови	Закон о кинемато-графији (2011)	правно лице	јавна установа
Завод за интелектуалну својину	област интелектуалне својине	Закон о ауторском и сродним правима (2009, 2011, 2012)	правно лице	посебна организација регулаторно тело
Дирекција за железнице	послови у области регулисања тржишта железничких услуга, послове у области регулисања безбедности и интероперабилности железничког саобраћаја	Закон о железници (2013)	правно лице	посебна организација регулаторно тело
Акредитационо тело Србије	обављање послова акредитације	Закон о акредитацији (2010)	правно лице	јавна установа регулаторно тело
Центар за посредовање – медијацију	мирно решавање породичних, радних, трговачких, потрошачких, одштетних и других спорова	Закон о посредовању – медијацији (2005)	правно лице	јавна установа регулаторно тело

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Јелена Вучковић је рођена 04. 05. 1976. године у Параћину. Основну школу и Гимназију завршила је у Параћину. Дипломирала је на Правном факултету у Нишу 2003. године са просечном оценом 9,23.

У току 2002. год. добија стипиндију престижне немачке фондације Konrad Adenauer Stiftung. Године 2003. аутор уписује специјалистичке студије на Факултету организационих наука (ФОН) у Београду из области: *"Менаџмента јавне управе"*, а 2004. године уписује последипломске студије на Правно-теоријском смеру, Правног факултета у Нишу. У току 2003. године радила је у Министарству за финансије, Царинарница Ниш а od 2004. године ради као адвокатски приправник, у Нишу где је током 2005. године радила као legal assistent, при Међународном суду за ратне злочине за подручје бивше југославије у Хагу.

Од 2006. године аутор ради као сарадник у настави, на Филозофском факултету у Нишу, департман за журналистику, на предмету Основи права са медијским правом. Исте године је уписала специјалистичке студије (Право медија), на Правном факултету Универзитета Унион, Београд. У 2007. години ради као сарадник у настави на Факултету за Правне и Пословне студије, Нови Сад, на предмету Уставно право и Теорија државе и права. Аутор је 2008. године са одликом је одбранила магистарску тезу под називом: “ *Уставна и управна заштита људских права и слобода*“ а крајем исте године изабрана је за асистента на Факултету за Правне и Пословне студије, Нови Сад, на предмету Теорија права и државе.

Октобра 2008. године Јелена Вучковић уписује докторске студије на Правном факултету Универзитета у Београду, где је положила све потребне испите са просечном оценом 9,85 и одбранила преддокторски рад под називом *"Еколошке функције локалне самоуправе"*. Од 2003. године аутор учествује на великом броју домаћих и међународних научних конференција из области уставног права и јавне управе са презентацијама својих научних истраживања.

Јелена Вучковић од 2009. ради као асистент на Правном факултету Универзитета у Крагујевцу.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписана Јелена П. Вучковић

број индекса ДС 2008 - 23

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

«Положај јавних агенција у систему поделе власти»

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 15. 11. 2013. године

Јелена Вучковић

Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора **Јелена П. Вучковић**

Број индекса **ДС 2008 - 23**

Студијски програм **Управно правна научна област**

Наслов рада **„Положај јавних агенција у систему поделе власти“**

Ментор **Проф. др Стеван Лилић**

Потписана **Јелена П. Вучковић**

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду.**

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 15. 11. 2013. године

Јелена Вучковић

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„ПОЛОЖАЈ ЈАВНИХ АГЕНЦИЈА У СИСТЕМУ ПОДЕЛЕ ВЛАСТИ“

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, 15. 11. 2013. године

Јелена Вучковић